

Досжанов Б.Б., Ищанова Г.Т.

**Государственно-правовое
регулирование внешней
миграции в Казахстане
в рамках единого
экономического пространства**

Государственно-правовое регулирование внешней миграции в стране было и остаётся непоследовательным и малоэффективным. Значение регулирования внешней миграции приобретает ещё большую остроту в связи с образованием Таможенного союза и ЕврАзЭС. Представляется, что из-за проблем с реализацией и соблюдением миграционных правил незарегистрированные мигранты вытеснены в «теневую» экономику страны. В связи с этим в данной статье предпринят анализ миграционной политики Казахстана в отношении регулирования трудовой миграции.

Ключевые слова: внешняя миграция, трудовая миграция, незаконная трудовая миграция, меры регулирования внешней миграции.

Doszhanov B.B., Ichshanova G.T.

**Kazakhstan's International
Migration Regulation in the
framework of the Common
Economic Space**

The state-legal regulation of external migration in the country was and remains inconsistent and ineffective. The value of regulation of external migration gains still big relevance in connection with formation of the Customs union and EAU. Because of problems with realization and observance of migratory rules, the unregistered migrants are forced out in «shadow» national economy. In this regard in this article the analysis of migration policy of Kazakhstan concerning regulation of labor migration is undertaken.

Key words: external migration, labor migration, illegal labor migration, measures to regulate foreign migration.

Досжанов Б.Б., Ищанова Г.Т.

**Бірыңғай экономикалық
кеңістік шеңберінде
Қазақстанның сыртқы
көші-қон мәселесін
мемлекеттік-құқықтық реттеу**

Еліміздегі сыртқы көші-қон мәселесін мемлекеттік-құқықтық реттеу әлі де ретсіз және тиімсіз жүргізілуде. Сыртқы көші-қонды реттеудің маңызы Кеден одағы мен ЕурАзЭҚ құрылуымен байланысты арта түсті. Айталық, көші-қон ережелерін сақтау мен жүзеге асыру мәселелері үшін, тіркелмеген мигранттар елдің «көлеңкелі» экономикасының шеңберінде қалып отыр. Осыған орай, бұл мақалада еңбек миграциясын реттеуге байланысты Қазақстанның көші-қон саясатына талдау жүргізілген.

Түйін сөздер: сыртқы көші-қон, еңбек миграциясы, заңсыз еңбек миграциясы, сыртқы көші-қонды реттеу шаралары.

¹Казахский национальный педагогический университет имени Абая,
Республика Казахстан, г. Алматы

²Университет Нархоз,
Республика Казахстан, г. Алматы

*E-mail: bulat8188@mail.ru

ГОСУДАРСТВЕННО- ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕЙ МИГРАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ В РАМКАХ ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Введение

Острота миграционной проблемы в Казахстане объясняется рядом факторов как политического, так и социально-экономического характера. Во многом это объясняется спецификой процесса образования независимых государств в рамках СНГ, политическими амбициями руководителей ряда новых постсоветских государств, внутренними и межгосударственными конфликтами, взрывами бытового национализма и проявлениями нетерпимости к другим этническим группам и т.д. Однако, в основе миграционной проблемы лежат, в первую очередь, все же объективные экономические факторы, имеющие долговременный характер, иными словами, актуальность темы данной статьи продиктована не конъюнктурой политической обстановки, а необходимостью более глубокого изучения экономических аспектов растущей мобильности трудовых ресурсов как решающего фактора производства современного рыночного хозяйства.

Основная часть

Сегодня Казахстан делает акцент на привлечение квалифицированной иностранной рабочей силы для осуществления трудовой деятельности на территории страны. Первоначально квота применялась в основном в отношении иностранных компаний, работающих в Казахстане, с целью разрешить им привлекать ограниченное количество иностранных руководителей, специалистов и рабочих для выполнения функций и работ, требующих высокой квалификации. В то же время в последние годы иностранная рабочая сила активно привлекается и отечественными работодателями, в частности, в строительстве и сельском хозяйстве. С учетом этого, начиная с 2006 года, правительственная квота на привлечение иностранной рабочей силы включает квоты на привлечение квалифицированных рабочих и сельскохозяйственных работников.

Казахстан придерживается политики поддержания только временной трудовой миграции, в том числе в отношении квалифицированных специалистов и работников, осуществляя

выдачу разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы сроком не более чем на один год. Поддержка и предоставление условий для иммиграции в Казахстан определенных категорий иностранцев основывается на признании прав определенных лиц на возвращение на историческую родину и воссоединение с семьей (речь идет о лицах, родившихся на территории Казахстана либо ранее имевших казахстанское гражданство, о членах их семей, гражданах бывших республик Советского Союза, имеющих близких родственников – граждан Казахстана). При этом лица, получившие право постоянного проживания в стране, не признаются в качестве трудовых мигрантов.

В частности, в статье 4 Закона о миграции Казахстана среди основных принципов государственной политики в области миграции обозначен дифференцированный подход государства к регулированию различных видов иммиграции. Тогда как среди задач государственной политики в области миграции населения обозначены:

- организация рационального расселения оралманов (репатриантов) с учетом интересов демографического и социально-экономического развития регионов;
- привлечение высококвалифицированной иностранной рабочей силы для осуществления трудовой деятельности в Республике Казахстан;
- защита внутреннего рынка труда путем квотирования привлечения иностранной рабочей силы;
- содействие переселению на историческую родину этнических казахов;
- международное сотрудничество в сфере регулирования миграционных процессов, предупреждения и пресечения незаконной иммиграции [1].

Иммигранты, прибывающие с целью осуществления трудовой деятельности, делятся на следующие категории:

- 1) иностранные работники – иммигранты, прибывшие или привлекаемые работодателями для осуществления трудовой деятельности на территории Республики Казахстан;
- 2) бизнес-иммигранты – иммигранты, прибывшие с целью осуществления предпринимательской деятельности в соответствии с законодательством Республики Казахстан;
- 3) сезонные иностранные работники – иммигранты, привлекаемые на работу работодателями для выполнения сезонных работ, которые в силу климатических или иных природных усло-

вий выполняются в течение определенного периода (сезона), но не более одного года;

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

Иностранные работники, прибывающие для самостоятельного трудоустройства или привлекаемые работодателями, обязаны: быть совершеннолетними, предъявить подтверждение своей платежеспособности, необходимой для выезда с территории Республики Казахстан по истечении срока действия разрешения на трудоустройство или привлечение иностранной рабочей силы работодателем в порядке и размерах, определяемых Правительством Республики Казахстан, обладать образованием, квалификацией и опытом, необходимыми для выполнения предстоящей работы, предъявить подтверждение наличия либо отсутствия судимости, предъявить медицинскую справку, подтверждающую отсутствие заболеваний, препятствующих трудовой деятельности по избранной специальности, иметь медицинскую страховку.

Что касается регулирования условий пребывания бизнес-иммигрантов на территории Республики Казахстан и осуществления ими предпринимательской деятельности, то обязательным условием пребывания бизнес-иммигрантов на территории Республики Казахстан является осуществление предпринимательской деятельности. Бизнес-иммигрант в течение двухмесячного срока со дня въезда на территорию Республики Казахстан обязан:

- 1) зарегистрировать коммерческую организацию в Республике Казахстан или вступить в состав участников (акционеров) коммерческих организаций, осуществляющих деятельность на территории Республики Казахстан в соответствии с гражданским законодательством Республики Казахстан;
- 2) внести в банк второго уровня Республики Казахстан сумму денег не менее минимального размера, установленного законодательством Республики Казахстан, при регистрации юридического лица для формирования его уставного капитала.

Условия въезда и пребывания сезонных иностранных работников обстоят следующим образом:

1. Визы на въезд сезонным иностранным работникам выдаются загранучреждениями Рес-

публики Казахстан на основании разрешений на привлечение иностранной рабочей силы.

2. Разрешения на временное проживание сезонных иностранных работников, прибывших из государств, заключивших с Республикой Казахстан соглашения о безвизовом порядке въезда и пребывания, выдаются органами внутренних дел.

Сезонные иностранные работники обязаны быть совершеннолетними, предъявить подтверждение своей платежеспособности, необходимой для выезда с территории Республики Казахстан по истечении срока действия разрешения на привлечение иностранной рабочей силы, в порядке и размерах, определяемых Правительством Республики Казахстан, предъявить медицинскую справку, подтверждающую отсутствие заболеваний, препятствующих трудовой деятельности, а также иметь медицинскую страховку.

Условия привлечения сезонных иностранных работников:

1. Сезонные иностранные работники привлекаются на работу в отдельные отрасли экономики в соответствии с международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, или на основании выдаваемых работодателям местными исполнительными органами разрешений на привлечение иностранной рабочей силы в пределах квоты на условиях и в порядке, определяемых Правительством Республики Казахстан.

2. Работодатели, привлекающие сезонных иностранных работников, обязаны предоставить им временное жилье, отвечающее санитарным и иным нормам, установленным законодательством Республики Казахстан.

Что касается иммигрантов, прибывших с целью осуществления трудовой деятельности, то они несут обязанности, предусмотренные законами РК в отношении иммигрантов, пребывающих на территории РК, и обязаны покинуть страну по завершении срока разрешений, если не имеют законных оснований для дальнейшего пребывания.

Трудовые иммигранты должны соответствовать следующим требованиям: являться гражданами стран, с которыми Республикой Казахстан заключены соглашения о безвизовом порядке въезда и пребывания, предусматривающие возможность пребывания в Республике Казахстан без виз сроком не менее трех месяцев; быть совершеннолетними; предъявить подтверждение своей платежеспособности,

необходимой для выезда с территории РК по истечении срока действия разрешения трудовому иммигранту; предъявить подтверждение наличия либо отсутствия судимости; предъявить медицинскую справку, подтверждающую отсутствие заболеваний, препятствующих трудовой деятельности по избранной специальности; иметь медицинскую страховку.

Разрешение на временное проживание трудовым иммигрантам выдается и продлевается органами внутренних дел в порядке, установленном Правительством страны, на срок действия разрешения трудовому иммигранту. Максимальный срок непрерывного временного проживания трудового иммигранта в РК не может превышать двенадцать месяцев [1].

В целом, установленная в Казахстане процедура предоставления разрешений на использование труда мигрантов основана на приоритете постепенной замены иностранных работников национальными кадрами, в том числе за счет соответствующих инвестиций работодателя. Данный подход разнится с практикой большинства промышленно развитых стран, которые конкурируют в привлечении квалифицированных мигрантов и где права на проживание расширяются по мере увеличения срока легального пребывания в стране. Кроме того, Конвенция МОТ № 143 и Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей предусматривают право мигрантов на свободный доступ к рынку труда после законного осуществления трудовой деятельности в стране в течение определенного периода времени. Следует также отметить, что процедура выдачи разрешений на привлечение в Казахстан иностранной рабочей силы носит сложный характер и является чрезвычайно затратной по времени и сопутствующим расходам работодателя. Более того, объем применяемых требований с каждым годом возрастает и еще более усложняется, что может быть одной из причин нарастающих в стране объемов нерегулируемой трудовой миграции.

Принцип недискриминации, в том числе по мотивам национальности, широко признается в Казахстане и в отношении условий труда национальное законодательство не содержит каких-либо дискриминационных положений в отношении трудящихся-мигрантов. Однако рассмотрение внешней трудовой миграции в качестве временного явления и регулирование ее потоков на основе выдачи разрешений работодателю ведет на практике к ограничению

прав трудящихся-мигрантов в области занятости, которая выражается в «привязке» трудящегося-мигранта к одному работодателю. Кроме того, несмотря на то, что Казахстан ратифицировал Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Конвенцию МОТ № 87 о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы, трудовые мигранты не обладают правом создавать профсоюзы и имеют весьма ограниченные возможности для участия в деятельности уже существующих объединений работников.

Меры по интеграции трудящихся-мигрантов в местное общество в настоящее время реализуются в Казахстане не очень активно, и тому есть ряд причин. Во-первых, политика по регулированию трудовой миграции основана на признании ее временного характера. Во-вторых, большинство прибывающих в Казахстан трудящихся-мигрантов в недавнем прошлом были гражданами единого государства (СССР) и по-прежнему не испытывают серьезных языковых и культурных проблем в интеграции в государство работы по найму. Для решения проблем интеграции мигрантов, прибывающих из таких стран, как Монголия и Китай, предусмотрено оказание им адаптационных услуг на базе специализированного центра. Кроме того, в условиях отсутствия визового режима с основными государствами происхождения трудящихся-мигрантов, а также по причине в целом открытого характера визовой политики не возникает серьезных преград для реализации права на воссоединение семей трудящихся-мигрантов, законно прибывающих на территорию Казахстана.

Трудовые мигранты обладают в Казахстане определенным доступом к услугам в области здравоохранения и образования, причем в обоих случаях соответствующие права закреплены в национальном законодательстве; в большей степени последнее относится к медицинской помощи.

Трудящиеся-мигранты в Казахстане не обладают правом доступа к системам пенсионного обеспечения и обязательного социального страхования. Это связано с тем, что соответствующие возможности предоставляются только лицам, получившим право постоянного проживания в Казахстане. Причем работодатель в обоих случаях освобожден от обязанности осуществлять соответствующие выплаты по трудящимся-мигрантам. В этом отношении следует отметить, что положения действующе-

го законодательства Казахстана, касающиеся прав иностранных работников на социальное страхование, не соответствуют международным стандартам, установленным Международной конвенцией о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, конвенциями МОТ №118, №143, №157. Тем не менее, в отношении права на возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью работника при исполнении им трудовых обязанностей, трудящиеся-мигранты в соответствии с национальным законодательством пользуются теми же правами, что и местные работники.

Несмотря на то, что Казахстан предпринимает определенные шаги для улучшения положения прав трудящихся мигрантов на территории страны, ситуация с их регулированием не решается. Количество трудовых мигрантов на сегодняшний день в Казахстане является вопросом для представителей власти – данные разных государственных ведомств разнятся значительным образом. По мнению казахстанских экспертов, масштабы нелегальной трудовой миграции оценочно в 2,5–3 раза выше, чем объем легальной, квотируемой трудовой миграции. Большинство нелегальных трудовых мигрантов прибывают в Казахстан из Узбекистана, Киргизии и Таджикистана, с этими государствами у Казахстана безвизовый режим. Отсутствие точной информации показывает, что в стране нет нормального контроля над трудовой миграцией.

Ежегодно полиция выявляет от 80 до 100 тысяч иностранцев, нарушающих миграционное законодательство, из них около трех тысяч выдворяются за пределы страны с запретом въезда в течение следующих пяти лет. Большая часть нарушений связана с работой без получения необходимых разрешений. При этом, работая вне правового поля, мигранты нередко сами становятся объектом преступных посягательств. На сегодняшний день в процессе выдачи трудовым мигрантам разрешений будет формироваться база данных за счет дактилоскопирования и фотографирования. Это станет важным профилактическим фактором, позволит своевременно раскрывать нарушения закона с их участием [2].

Для того чтобы как-то улучшить существующую ситуацию, Министерство внутренних дел РК разработало поправки в законодательство, легализующие привлечение гражданами республики трудовых мигрантов из стран СНГ. Был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Рес-

публики Казахстан по вопросам трудовой миграции». Разрешения будут выдаваться гражданам стран, с которыми у Казахстана имеются договоры о безвизовом порядке въезда и пребывания на срок не менее трех месяцев. Под эту категорию подпадают жители стран СНГ, кроме Туркменистана (его представителям для въезда необходимо оформить визу). Разрешения действительны только для работы у физических лиц для обеспечения их личных потребностей. На предпринимателей этот порядок не распространяется.

Труд иммигрантов, получивших разрешение в упрощенном порядке, не может быть использован для получения дохода для работодателя. Один гражданин может привлечь не более пяти трудовых иммигрантов. Этого достаточно для обеспечения личных потребностей, при этом устраняется возможность использования данного механизма для легализации иностранцев, незаконно работающих в строительстве, торговле, сфере услуг и так далее.

Кодекс об административных правонарушениях дополнен нормой, которой предусмотрена ответственность работодателя за привлечение трудовых иммигрантов без соответствующего разрешения или заключение трудовых договоров более чем с пятью трудовыми иммигрантами. При первом нарушении это влечет штраф в размере 30 МРП (55 560 тенге), при повторном – 50 МРП (92 600 тенге). Первоначально разрешение выдается на срок от одного до трех месяцев, затем оно может несколько раз продлеваться, но общий срок не может быть более одного года. Оформление нового разрешения возможно не ранее чем через месяц после окончания срока действия предыдущего. Немаловажно, что период, на который выдается и продлевается разрешение, будет определяться самим иностранцем – сотруднику миграционной полиции требуется только проверить, чтобы за указанный в заявлении период (один, два или три месяца) был произведен предварительный платеж по индивидуальному подоходному налогу из расчета двух месячных расчетных показателей (3 704 тенге) за каждый месяц, на который оформляется разрешение. Такой порядок устраняет возможности для коррупции при выдаче разрешений [2]. Данный подход, по мнению казахстанских чиновников,

позволит наполнить бюджет и взять под контроль гастарбайтеров.

Заключение

Таким образом, трудовая миграция в Казахстане носит еще стихийный характер, имеются многочисленные недоработки в законодательстве, которые на деле превращаются в административные барьеры на пути к миграции, в первую очередь трудовой. В этом контексте вполне логично, что они порой превращаются в источник ренты и взяток для должностных лиц, что приводит к появлению многочисленной нелегальной иммиграции.

Тогда как социальные издержки от наличия большого числа нелегальных иммигрантов в Казахстане сегодня очень высоки. Опыт других принимающих стран показывает, что после того, как доля нелегальных мигрантов достигает 3-7 процентов рабочей силы, издержки от наличия такой теневой экономики становятся слишком значительными, и страны проводят кампании по упорядочиванию ситуации (их также называют «амнистиями для иммигрантов»), такая была реализована в Казахстане в 2006 году, когда было выявлено 164,5 тыс. иностранных граждан [3], осуществлявших трудовую деятельность на территории республики без оформления соответствующих документов

В целом, в иммиграционной политике особое внимание следует уделять использованию селективного подхода, обеспечивающего улучшение качественного состава иммиграции, что следует из опыта развитых стран. Селективный подход предполагает использование заградительных мер в отношении «ненужных» стране иностранных граждан, а также проведение более гибкой иммиграционной политики по отношению к востребованным категориям иностранных работников. На сегодняшний день в Казахстане существуют 8 государственных органов в пределах своей компетенции. Вместе с тем необходимым представляется также создание специального государственного органа по вопросам миграции, который мог бы интегрировать всю работу не только государственных органов в сфере миграции, но и деятельность НПО, ориентированных на миграционные процессы.

Литература

- 1 Закон о миграции населения Республики Казахстан от 22 июля 2011 года № 477-IV Статья 4. <http://adilet.zan.kz>
- 2 Трудовой патент для гастарбайтеров // «Казахстанская правда», 19 февраля, 2014 <http://www.nomad.su>
- 3 Нужны ли гастарбайтеры Казахстану? // Общественно-политический сайт Today.kz 23.10.2010: <http://today.kz>

References

- 1 Zakon o migratsii naseleniya Respubliki Kazakhstan ot 22 iulya 2011 goda № 477-IV Statya 4. <http://adilet.zan.kz>
- 2 Trudovoy patent dlya gastarbaiterov // «Kazakhstanskayapravda», 19 fevralya, 2014 <http://www.nomad.su>
- 3 Nujny li gastarbaitery Kazakhstanu? // Obchshestvenno-politicheskiisaitToday.kz 23.10.2010: <http://today.kz>