

Алимбекова Гульжан Токтамысовна, директор ЦИОМ, кандидат социологических наук

Анализ законодательных проблем, препятствующих эффективному продвижению прав женщин в процессе трудовой миграции в Казахстане

В ноябре 2005 года Казахстан присоединился к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах. Являясь участником установленного им международно-правового режима защиты прав человека, страна обязалась обеспечивать равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными, культурными правами. Наряду с этим республика, как и другие страны Центрально-Азиатского региона, является Стороной Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (ратифицирована 29 июня 1998 года) и факультативного протокола к ней (ратифицирован 4 июля 2001 года). Данная конвенция представляет собой важнейший документ, определяющий международно-правовую основу для продвижения и оценки ситуации по соблюдению прав женщин, находящихся в Казахстане с целью трудовой миграции. Участие же в Факультативном протоколе к ней открывает возможности для граждан данного государства обращаться в Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин с сообщениями по фактам нарушения их прав, предусмотренных в Конвенции.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин признает и продвигает принцип равенства для женщин и мужчин применительно к пользованию всеми экономическими, социальными, культурными, гражданскими и политическими правами, в том числе в сфере труда и занятости. В соответствии со статьей 2 рассматриваемой конвенции участвующие государства обязаны предпринимать общие законодательные меры, направленные на:

- закрепление на уровне конституции или иного национального законодательства принципа равноправия мужчин и женщин;

- установление запрета на всякую дискриминацию в отношении женщин, в том числе предусматривающего санкции за соответствующие нарушения;
- воздержание от принятия каких-либо дискриминационных актов в отношении женщин;
- развитие возможностей юридической защиты прав женщин, позволяющих им эффективно защищаться в отношении любого акта дискриминации;
- изменение или отмену действующих законов, постановлений, обычаев и практики, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин;
- отмену положений уголовного законодательства, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин.

Наряду с этим Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин включает ряд положений по более специальным законодательным мерам, имеющим более непосредственное отношение к вопросам продвижения соблюдения прав женщин в процессе трудовой миграции. Статья 11 этой же международной конвенции требует от государств-участников принимать соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в области занятости, с тем чтобы обеспечить равные права мужчин и женщин на труд, в отношении выбора профессии или рода работы, продвижения в должности и гарантий занятости, получения профессиональной подготовки и переподготовки, равного вознаграждения за труд равной ценности, социального обеспечения, а также охрану здоровья и безопасных условий труда женщин. Наряду с этим в ней (пункт 2 статьи 11) требуется принятие необходимых мер по предупреждению дискриминации в отношении эффективного права женщин на труд по причине замужества или материнства с тем, чтобы:

- запретить увольнение с работы на основании беременности или отпуска по беременности и родам или дискриминацию ввиду семейного положения при увольнении;
- ввести оплачиваемые отпуска или отпуска с сопоставимыми социальными пособиями по беременности и родам без утраты прежнего места работы, старшинства или социальных пособий;
- поощрять предоставление необходимых дополнительных социальных услуг, позволяющих совмещать выполнение семейных обязанностей с трудовой деятельностью;
- обеспечивать женщинам особую защиту в период беременности на тех видах работ, вредность которых для их здоровья доказана.

Также в соответствии с требованиями статьи 7 Стороны данной международной конвенции обязаны принимать все соответствующие меры, включая законодательные, для пресечения всех видов торговли женщинами и эксплуатации проституции женщин.

Вместе с тем на сегодняшний день Республика Казахстан не присоединилась ни к одной из конвенций Международной организации труда (МОТ), касающихся прав женщин в сфере труда и занятости. Особого упоминания в этом плане заслуживают конвенция МОТ 1951 года № 100 о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности и конвенция МОТ 1981 года № 156 о равном обращении и равных возможностях для работников мужчин и женщин: работники с семейными обязанностями.

Следует также отметить, что наша страна пока не является Стороной основополагающих международных конвенций в области трудовой миграции, включая Международную конвенцию ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Конвенцию МОТ № 97 о работниках-мигрантах (пересмотренная), Конвенцию МОТ № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения. При этом Международная

конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей включает наряду с другими положениями требование, обязывающее государства-участники уважать и обеспечивать права всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, которые находятся на их территории или под их юрисдикцией, без какого бы то ни было различия в отношении пола. Отметим, что аналогичное антидискриминационное положение содержат отдельные двусторонние соглашения Казахстана по вопросам трудовой миграции, а именно с Правительством Азербайджанской Республики от 22 октября 1999 года, Правительством Республики Таджикистан от 4 мая 2006 года, Правительством Кыргызской Республики от 4 июля 2006 года.

Таким образом, Республика Казахстан является участником ряда международных и двусторонних межгосударственных правовых режимов, по которым требуется продвигать подход по равным возможностям и прав для женщин и мужчин. Особое значение в этом плане имеет Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, в соответствии с которой от Казахстана требуется принятие целого комплекса мер для обеспечения гендерного равенства. Как будет показано ниже далеко не все из рассмотренных выше законодательных мер, предусмотренных данной конвенцией, эффективно внедрены на уровне национального законодательства Республики Казахстан, а также в рамках формулирования и реализации гендерной политики в стране. С другой стороны Казахстан не участвует в важнейших международных конвенциях по правам трудящихся-мигрантов, что затрудняет интеграцию гендерных аспектов в управление трудовой миграции. В частности, это ведет к тому, что вопросы гендерного равенства остаются в пределах специальной компетенции Национальной комиссии по делам семьи и гендерной политике и чрезвычайно слабо отражены в работе государственных органов, непосредственно вовлеченных в управление миграционными потоками. Неучастие в режимах конвенций МОТ по охране материнства и равенству прав женщин и мужчин также не способствует продвижению гендерного подхода в сфере труда и занятости, а

также в деятельности соответствующих уполномоченных государственных органов.

Анализ национального законодательства Республики Казахстан показывает наличие в различных законах положений, прямо предусматривающих запрет на дискриминацию по различным мотивам, в том числе по половому признаку. В первую очередь необходимо отметить, что такого рода антидискриминационное положение включено в статью 14 Конституции Республики Казахстан и статью 7 Трудового кодекса. Согласно рассматриваемым положениям трудового законодательства «никто не может подвергаться какой-либо дискриминации при реализации трудовых прав в зависимости от пола, возраста, физических недостатков, расы, национальности, языка, имущественного, социального и должностного поведения, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности к роду или сословию, к общественным объединениям». При этом Уголовный кодекс Республики Казахстан (статья 141) предусматривает применение уголовной ответственности за нарушение равноправия, включая прямое или косвенное ограничение прав и свобод человека по мотивам пола, происхождения, национальности. Однако формулировка данной статьи уголовного законодательства содержит отсылку на нарушения антидискриминационных требований только в отношении граждан, то есть граждан Республики Казахстан, тем самым она не предоставляет возможностей применения соответствующих уголовных санкций применительно к случаям дискриминации женщин, прибывающих и находящихся в стране с целью трудовой миграции.

Закон Республики Казахстан от 13 декабря 1997 года № 204-І «О миграции населения» определяет трудовую миграцию как временное перемещение физических лиц из других государств в Республику Казахстан и из Республики Казахстан, а также внутри государства для осуществления трудовой деятельности. В качестве одного из принципов регулирования миграции в нем указывается на недопустимость «какой-либо дискриминации

по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любым иным обстоятельствам». Таким образом, антидискриминационный подход к регулированию прав мужчин и женщин получил признание и непосредственно в миграционном законодательстве Республики Казахстан. Однако на уровне подзаконных актов, обеспечивающих реализацию положений Закона о миграции населения, отсутствуют положения, учитывающие специальные нужды женщин, возникающих из биологических и социально сформированных различий по отношению к мужчинам. В качестве примера можно привести Правила получения медицинской помощи иностранцами и лицами без гражданства, находящимися на территории Республики Казахстан, где не получили разрешения вопросы консультативно-диагностической помощи беременным женщинам, женских консультаций. Соответствующие медицинские услуги предоставляются при наличии казахстанского гражданства на бесплатной основе, но не предусмотрены для женщин, являющихся иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Отдельные положения трудового законодательства Республики Казахстан исходят из признания определенных биологических факторов и условий жизнедеятельности общества, вызывающих фактическое неравенство женщин с мужчинами, предусматривая с учетом этого определенные протекционистские подходы и специальные права для женщин в сфере труда и занятости. Так в Трудовой кодекс включена отдельная глава, включающая специальные положения по регулированию труда женщин, в первую очередь направленные на защиту прав в сфере труда женщин в период беременности, ухода за детьми, а также одиноких матерей в отношении расторжения трудового договора по инициативе работодателя, режима работы и отдыха, перевода на другую работу, ежегодного оплачиваемого отпуска, отпуска по беременности и уходу за ребенком. В частности, запрещается привлечение беременных женщин к работе в ночное

время, работе в выходные и праздничные дни, сверхурочной работе (статья 187), на основании письменного заявления беременной женщине, женщине, имеющей ребенка (детей) в возрасте до трех лет, предоставляется режим неполного рабочего времени (статья 189). Статья 185 Трудового кодекса устанавливает специальный ограничительный порядок расторжения трудового договора по инициативе работодателя с беременными женщинами, женщинами, имеющими детей в возрасте до трех лет, одинокими матерями, воспитывающими ребенка в возрасте до четырнадцати лет (ребенка-инвалида в возрасте до восемнадцати лет). Рассматриваемые положения трудового законодательства применяются как к женщинам, имеющим казахстанское гражданство, так и к женщинам трудящимся-мигрантам.

Иной подход реализован в рамках законодательства об образовании, где признается равенство прав всех на получение качественного образования и не содержится каких-либо специальных положений о правах женщин. Но здесь необходимо отметить высокий уровень гендерного равенства в плане доступа к образованию в Казахстане, так в подготовленном в 2005 году Национальном отчете о состоянии реформ в системе высшего образования и состоянии гендерного образования в стране констатируется отсутствие проблемы доступа девочек ни на одной из ступеней начального, среднего или высшего образования. Традиционно доля девушек в составе студентов высших учебных заведений даже выше нежели доля юношей как в абсолютном выражении, так и в процентном соотношении к девушкам и юношам данного возраста.

Дальнейшее снижение конкурентоспособности женщин на рынке труда и неравенство в отношении оплаты труда связывается с последующими более ограниченными возможностями по доступу женщин к получению и повышению профессиональной квалификации, в особенности в период перерывов в трудовой деятельности, связанных с беременностью и уходом за детьми¹. С другой стороны в контексте данного исследования необходимо

¹ Труд и занятость молодежи в Казахстане: ситуационный анализ. Международная Программа по Искоренению Детского Труда. Алматы, 2007.

учитывать, что законодательство об образовании определяет более ограниченные условия для доступа к образованию для трудящихся-мигрантов и их детей по сравнению с казахстанскими гражданами, прежде всего, на уровне среднего специального, высшего и послевысшего профессионального образования².

В целом, в рамках текущего законодательства Республики Казахстан отсутствуют положения, которые бы определяли основу для практической реализации активной гендерной политики по обеспечению на практике равноправия женщин, в том числе являющихся трудящимися-мигрантами. С 2001 года предпринимаются попытки принятия закона о равных правах мужчин и женщин, однако он до сих пор не принят Парламентом. Этот закон мог бы заложить базовые положения для развития гендерного подхода в казахстанском законодательстве, которые могли бы служить основой для обеспечения соблюдения прав трудящихся-мигрантов женского пола. Миграционное законодательство также не определяет обязательств для уполномоченных государственных органов по учету гендерных аспектов в управлении трудовой миграцией и в целом не содержит даже специальных положений, касающихся защиты прав трудящихся-мигрантов. С учетом этого рассматриваемые антидискриминационные положения различных законов Республики Казахстан в значительной степени носят декларативный характер и не обеспечены необходимыми законодательными мерами по обеспечению равенства между мужчинами и женщинами *де-юре* и *де-факто*.

Обобщая вышесказанное можно отметить, что:

- в законах Республики Казахстан получил широкое признание принцип недискриминации по признаку пола, в том числе на уровне конституционной нормы и положений Трудового кодекса. Вместе с тем отсутствуют четкие законодательные основы для активной реализации направленных на обеспечение равных возможностей для женщин и

² Права трудящихся-мигрантов в Казахстане: анализ национального законодательства, международных стандартов и правоприменительной практики. Субрегиональное бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Алматы, 2008.

мужчин в трудовой сфере мер, в том числе на устранение источников, лежащих в основе гендерного неравенства в данной сфере;

- принятая в 2005 году Стратегия гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006-2016 годы определяет в качестве одного из направлений гендерной политики достижение гендерного равенства в экономике и повышение конкурентоспособности женщин на рынке труда. Данный документ может служить в качестве основы для интеграции гендерных аспектов в различные стратегические и программные документы Правительства, центральных и местных исполнительных органов, в том числе касающихся трудовой миграции;
- в текущей деятельности Национальной комиссии по делам семьи и гендерной политике и соответствующих комиссий при местных исполнительных органах не получили должного приоритета вопросы достижения гендерного равенства в сфере труда и занятости. В настоящее время она в значительной мере сконцентрирована на учете гендерных аспектов при разработке бюджетов и программ социально-экономического развития, не рассматривая этот вопрос применительно к миграционной политике и к трудовым мигрантам, работающим в Казахстане.

Использованные источники:

- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ратифицированная Законом Республики Казахстан от 21 ноября 2005 года № 87-III.
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ратифицированная Законом Республики Казахстан от 29 июня 1998 года № 248-I.
- Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ратифицированный Законом Республики Казахстан от 4 июля 2001 года № 220-II.
- Труд и занятость молодежи в Казахстане: ситуационный анализ. Международная программа по искоренению наихудших форм детского труда. Алматы, 2007.
- Права трудящихся-мигрантов в Казахстане: анализ национального законодательства, международных стандартов и правоприменительной практики. Субрегиональное бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Алматы, 2008.
- www.enbek.kz
- www.zakon.kz