

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ
ЦЕНТР СОЦИАЛЬНОЙ ДЕМОГРАФИИ

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (МГИМО) МИД РОССИИ
КАФЕДРА ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ И МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

КАЗАХСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ АЛЬ-ФАРАБИ

ДЕМОГРАФИЯ. СОЦИОЛОГИЯ. ЭКОНОМИКА

СЕРИЯ ОСНОВАНА В 2015 ГОДУ

ТОМ 4, № 3

**КАЗАХСТАН КАК МИГРАЦИОННЫЙ ХАБ
ЕВРАЗИИ: ВКЛАД МИГРАЦИИ
В УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ**

Москва, 2018

THE RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES
INSTITUTE OF SOCIO-POLITICAL RESEARCH
CENTER FOR SOCIAL DEMOGRAPHY

MOSCOW STATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL RELATIONS
(MGIMO UNIVERSITY) MFA OF RUSSIA
DEPARTMENT OF DEMOGRAPHIC AND MIGRATION POLICY

AL-FARABI KAZAKH NATIONAL UNIVERSITY

DEMOGRAPHY. SOCIOLOGY. ECONOMICS

SERIES FOUNDED IN 2015

VOLUME 4, No. 3

**KAZAKHSTAN
AS A MIGRATION HUB OF EURASIA:
THE CONTRIBUTION OF MIGRATION
TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

MOSCOW, 2018

УДК 314
ББК 60:65
К14

К14 Казахстан как миграционный хаб Евразии: вклад миграции в устойчивое развитие: Сборник статей. Серия «Демография. Социология. Экономика». Том 4, № 3 / Под редакцией чл.-корр. РАН Рязанцева С.В., к.ф.-м.н. Храмовой М.Н., доктора PhD Деловаровой Л.Ф. – М.: Изд-во «Экон-Информ», 2018. – 166 с.
ISBN 978-5-907057-57-9

В третий номер четвертого тома серии «Демография. Социология. Экономика» вошли статьи по результатам Международной научно-практической конференции «Казахстан как миграционный хаб Евразии: вклад миграции в устойчивое развитие». Конференция явилась одним из этапов в серии международных научно-практических конференций, проводимых в рамках юбилейного года проекта «Миграционные мосты в Евразии-2018», и была организована Казахским национальным университетом имени аль-Фараби совместно с Институтом социально-политических исследований РАН и МГИМО (Университет) МИД России. Книга рекомендуется студентам, аспирантам, преподавателям, ученым и экспертам в области миграции, формирования миграционной политики, рынка труда.

Kazakhstan as a migration hub of Eurasia: the contribution of migration to sustainable development. Series “Demography. Sociology. Economics”. Vol. 4, No. 3 / Edited by Corr.-Member of the RAS Sergey V. Ryazantsev, PhD Marina N. Khramova, and PhD Leila F. Delovarova. Moscow: Econ-Inform, 2018. – 166 p.

In the third number of the fourth volume of the series “Demographics. Sociology. Economy” includes articles on the results of the International Scientific and Practical Conference “Kazakhstan as a Migration Hub of Eurasia: the Contribution of Migration to Sustainable Development”. This conference was one of the stages in a series of international scientific-practical conferences held in the framework of the anniversary year of the project “Migration Bridges in Eurasia-2018”, and was organized by the al-Farabi Kazakh National University together with the Institute of Socio-Political Research of the Russian Academy of Sciences and MGIMO-University of the Ministry of Foreign Affairs of Russia. The book is recommended for students, graduate students, teachers, scientists and experts in the field of migration, the formation of migration policy, the labor market.

ISBN 978-5-907057-57-9

© ИСПИ РАН – Институт социально-политических исследований Российской академии наук, 2018
© МГИМО МИД России, 2018
© Оформление. Изд-во «Экон-Информ», 2018

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ ИНОСТРАННЫХ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ НА ПОЛУЧЕНИЕ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ В Г. АЛМАТЫ¹

ШЕДЕНОВА Назым Утегалиевна, доктор социологических наук, доцент кафедры социологии и социальной работы Казахского национального университета им. аль-Фараби, Алматы, Казахстан, e-mail: nshedenova@hotmail.com

НОГАЙБАЕВ Еркин Оразалиевич, магистр, докторант кафедры социологии и социальной работы Казахского национального университета им. аль-Фараби, Алматы, Казахстан, e-mail: erkin_n@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются пути совместной деятельности государственных и общественных структур, дипломатических представительств и этнокультурных сообществ по содействию реализации права на защиту здоровья иностранных трудящихся-мигрантов. Республика Казахстан, являющаяся страной-реципиентом в миграционных процессах в центрально-азиатском регионе, осуществляет социальную и экономическую политику с учетом необходимости соблюдения прав внешних трудовых мигрантов, включая право на здоровье. Исследование проведено с использованием метода фокус-группы, по результатам которой выработаны выводы и заключения о ключевой роли социальных институтов, обеспечивающих реализацию прав иностранных работников на медицинскую помощь в условиях г. Алматы.

Ключевые слова: права человека, право на здоровье, внешняя трудовая миграция, Центральная Азия, миграционная политика Республики Казахстан, доступ к медицинским услугам, социальные институты.

REALIZATION OF THE RIGHTS OF FOREIGN MIGRANT WORKERS TO RECEIVE HEALTH CARE IN ALMATY

Nazym U. SHEDENOVA, Doctor of sociology, Associate Professor of the Department of Sociology and Social Work, al-Farabi Kazakh National University, Almaty, Kazakhstan, e-mail: nshedenova@hotmail.com

Yerkin O. NOGAIBAEV, Master, PhD student of the Department of Sociology and Social Work, al-Farabi Kazakh National University, Almaty, Kazakhstan, e-mail: erkin_n@mail.ru

Abstract. The Republic of Kazakhstan, a recipient country in the migration processes in the Central Asian region, implements social and economic policies, taking into account the need to respect the rights of external labor migrants, including the right to health. The article discusses ways of joint activities of state and public structures, diplomatic missions and ethno-cultural communities to promote the realization of the right to protect the health of foreign migrant workers. The study was conducted using the focus

¹ Исследование выполнено в ходе «Мониторинга доступа к медицинским услугам и получению гарантированной неотложной медицинской помощи трудящимся-мигрантам», проведенного в рамках проектного исследования «Мониторинг прав человека», финансируемого Международной организацией по миграции и USAID

group method, the results of which were used to draw conclusions about the key role of social institutions ensuring the implementation of the rights of foreign workers to medical care in Almaty.

Keywords: human rights, the right to health, external labor migration, Central Asia, the migration policy of the Republic of Kazakhstan, access to medical services, social institutions.

Казахстан является страной с очень долгой иммиграционной историей, об этом свидетельствуют различные переселенческие потоки в новой и новейшей истории, направленные на территорию страны в результате социально-экономической политики Российской империи и, в последующем, в условиях социальных, экономических и политических процессов, происходивших в СССР. В то же время, опыт Казахстана по приему мигрантов в роли независимого государства и в качестве субъекта международных отношений достаточно невелик. Тем не менее, на протяжении этой достаточно короткой истории развития, Казахстан вошел в число стран принимающих иностранных трудовых мигрантов из зарубежных стран, в первую очередь из стран Центральной Азии, так как интеграционные процессы в рамках СНГ способствовали свободному передвижению трудовых ресурсов [1]. Страна стала частью мирового процесса миграции и, безусловно, должна применять мировой опыт регулирования миграционных потоков.

Речь идет о государственной миграционной политике, в которой в условиях давления глобальных и региональных миграционных процессов, становится все более необходимым переход от «миграционного контроля» к «миграционному управлению» [2]. В мире существуют различные модели привлечения в страну иммигрантов, когда преследуются такие цели как привлечение высококвалифицированных специалистов, стимулирование интеллектуальной миграции, стабилизация демографической ситуации за счет привлечения этнических репатриантов, стимулирование расселения в соответствии с потребностями экономики, привлечение бизнес – иммигрантов, борьба с нелегальной миграцией. С этой точки зрения, в Казахстане в сфере внешней миграции в качестве приоритетов определены этническая репатриация и привлечение иностранной рабочей силы. При этом в регулировании миграции неизбежно сталкиваются три конкурирующие друг с другом целевых ориентира: приоритет экономических и демографических интересов страны при стимулировании притока или оттока мигрантов, обеспечение национальной безопасности – недопущение «трансферта бедности», роста социальной напряженности, вероятности проникновения экстремизма, а также равенство и уважение прав человека [3].

Таким образом, одной из основных задач регулирования миграционных процессов в Казахстане состоит в том, чтобы гарантировать соблюдение прав и свобод, обеспечить реальную защиту иностранных трудящихся-мигрантов. В числе этих прав очень важное место занимает право на здоровье. При этом угрозой для принимающей стороны может являться то, что в большинстве стран, из которых пребывают мигранты, наблюдается плохая са-

нитарно-эпидемиологическая обстановка, поэтому на бюджет государства ложатся еще дополнительные расходы на социальное страхование и медицинскую помощь [4].

С целью анализа проблемы доступа к медицинским услугам трудовых мигрантов в Республике Казахстан авторами было проведено социологическое исследование с применением метода фокус-группы.

Задачи и формирование фокус-группы. Целью исследования являлось получение экспертных оценок доступности неотложной медицинской помощи и других медицинских услуг, возможности улучшения законодательной базы и институциональных механизмов защиты права на здоровье иностранных граждан, работающих в Казахстане.

Задачи:

- определение ключевых задач в деятельности представленных организаций в исследуемой области;
- изучение деятельности государственных органов и негосударственных организаций о своем регионе и городе с точки зрения обеспечения прав иностранных граждан;
- выявление уровня социальной ответственности целевой группы;
- определение стереотипов восприятия круга проблем, связанных с работой с мигрантами;
- определение представлений целевой группы о проблемах обеспечения здоровья иностранных трудовых мигрантов и путях их решения;
- оценка ожиданий от будущего.

Фокус-группа была проведена в июле 2018 г. в г. Алматы. Отбор экспертов основывался на целевой выборке. Фокус-группа проводилась с участием 10 экспертов, среди которых 2 представителя общественных организаций Учреждение кризисный центр «Забота», ОФ «Родник», 1 представитель Международной организации по миграции (МОМ), 1 сотрудник Генерального Консульства Кыргызстана в г. Алматы, 6 работников государственных учреждений, в том числе УМС ДВД г. Алматы, Управления здравоохранения г. Алматы, Приемника-распределителя г. Алматы. Количество женщин – 9, мужчин – 1.

Эксперты изложили свои мнения о вопросах здоровья трудовых мигрантов из числа иностранных граждан, обеспечения их доступа к медицинским услугам, достаточности законодательной базы и ее практической реализации. Основной фокус внимания был направлен на г. Алматы как крупнейшего города страны, привлекательного для трудовых мигрантов из стран Центральной Азии – Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана.

В ходе дискуссии выяснилось, что трудовые мигранты как категория граждан является одной из наиболее подверженных рискам группы людей, и являются объектом активной деятельности представленных в фокус-группе организаций. Высокая степень подверженности рискам обусловлена многими факторами в организации деятельности каждого из учреждений, функционирование которых в той или иной степени ограничено законодательными рамками, источниками финансирования, сложностями методологической базы, отсутствием отработанной технологии выполнения тех или иных про-

цедур для достижения эффективных результатов. Причем, это является в равной степени существенным фактором сдерживания максимальной реализации потенциала той или иной организации, независимо от статуса – государственная это, негосударственная, международная или дипломатическая организация. Каждая из них выполняет свои функции в пределах своей компетенции, не имея возможности выхода за их рамки. Как пример можно привести такое высказывание: «Но бывают такие случаи, когда человек не по своему желанию, не по своей воле попадает в трудную ситуацию. Когда у него никого не остается. Ни родных, ни поддержки. В таком случае у нас государство гарантирует ему помощь и поддержку».

В то же время, каждый из участников фокус-группы признают свою степень ответственности и считают необходимым приложить определенных усилий для нахождения наиболее оптимальных путей решения проблем трудовых мигрантов, в том числе по реализации прав на охрану здоровья. При этом, естественно, выдвигая на первый план свой корпоративный интерес.

Все респонденты в силу своих служебных обязанностей имеют непосредственный опыт практической работы с данной категорией людей. Они отмечают, что г. Алматы является привлекательным для иностранцев, имея ввиду его высокий уровень социально-экономического развития. Эти факторы способствуют притоку иностранной рабочей силы, которая из-за своих невысоких запросов, как в материальном, так и моральном плане, в свою очередь вызывает повышенный интерес к себе со стороны работодателей. Характеризуя социальный портрет трудового мигранта в г. Алматы, респонденты отмечают, что в основном это мужчины, средний возраст 30–40 лет, не имеющие высшего образования, из отдаленных регионов, прибывшие только с целью заработка.

Пример высказываний респондентов: «Возраст от 16 лет до 45–50 лет. Мужского пола. Лица необразованные (с низким уровнем образования). Из отдаленных районов. Не имеющие квалификации, образования и т.д. У которых единственная цель – прийти, заработать каким-либо способом, и уехать обратно. Примерно такая картина. В принципе все, наверное, видели трудовых мигрантов, знаете как они выглядят».

Сфера применения данной категории работников, в первую очередь, строительство, а также сфера услуг и торговля. Характерной является низкая правовая культура, незнание и полная беспомощность в защите своих прав и свобод, пассивная позиция в обеспечении условий для максимально комфортного пребывания в г. Алматы.

Пример высказываний респондентов: «Чтобы в дальнейшем не было такой проблемы с ними, чтобы они в такие ситуации не попадали, человек должен знать, на что он имеет право, с другой стороны – кто оказывает эти услуги. Должен знать».

Участники фокус-группы продемонстрировали большую заинтересованность в определении круга проблем, связанных непосредственно с получением медицинской помощи. Мотивом для такой активности являются, как уже отмечено, защита корпоративных интересов, но это оправданно, так как

каждый из них, прежде всего, выполняет свои служебные обязанности и рассуждает именно с этой точки зрения. В тоже время, у всех респондентов отчетливо прослеживается высокий уровень социальной ответственности за результаты своей работы, а также за конечный результат деятельности всех социальных институтов.

Основными стереотипами являются представление о том, что трудовые мигранты, приезжая в г. Алматы, преследуют только свои личные интересы, для них характерна абсолютная безответственность перед нашей страной, обществом и окружающими их людьми. По мнению респондентов, такая безответственность проявляется, в первую очередь, в том, что очень часто они работают нелегально, не предпринимают каких-либо действий по охране своего здоровья, преследуют только одну определенную цель – обеспечить себе заработок и вернуться на родину. Виновными в возникновении отрицательных последствий признаются также работодатели, которые очень часто пользуются бесправным положением мигрантов для извлечения своих выгод по сокращению дополнительных расходов по налогообложению, обеспечению жилья и питания, безопасности труда и др. В результате наблюдается повсеместное нарушение прав мигрантов.

Примеры высказываний респондентов:

«Еще я хочу сказать, большинство к нам приезжают мигранты, они для своей выгоды приезжают. Приехал, заработал и уехал. Их не волнует, если они кого-нибудь заразили, или сами заболели, не дай Бог»;

«Работодатели всегда же хотят своих служащих, они даже изначально не думают о их страховании медицинском, не думают где они, что они. Потом все равно на помощь приходит государство. Как бы подпольно их не привозили. Через какие-то другие ходы. По-черному, по-другому. В конце, когда появляется проблема, все поднимается на уровень государства: здравоохранение, миграционная служба, все привлекаются. Когда можно было изначально проконсультироваться, не обязательно приезжать, можно узнать что в этой стране, как лучше сделать. Не знаю, я считаю, что ответственность с двух сторон должна быть, чтобы общество не страдало. Если один заболел, то все уже взаимосвязаны. И НПО, и государственные службы, всем дают задачу, чтобы вылечили, исправили, отправили»;

«Не дай Бог, он умрет на территории Казахстана, это идет разборка, все службы поднимаются, почему, откуда, кто проглядел, кто допустил. Уже за иностранца отвечают наши службы. Это очень большая проблема – со стороны здоровья. Еще одно – это проблема торговли людьми. Наши предприимчивые казахстанцы, которые пользуются безграмотностью иностранцев, используют их, вовлекают в рабство».

В ходе фокус группы были высказаны мнения, что, несмотря на все усилия, прилагаемые государственными органами, НПО и другими учреждениями основной проблемой является ограниченный доступ к целому ряду социальных услуг, в том числе к медицинской помощи. При этом отмечается важность и необходимость оформления законного статуса иностранного работника, обладание которым позволяет избежать многих проблем, таких как

своевременное получение вознаграждения за свой труд, обеспечение удовлетворительных условий проживания, питания и личной гигиены, претензий миграционной службы, торговля людьми и др.

По мнению респондентов, большие надежды возлагаются на участие в решении проблем трудовых мигрантов на этнокультурные объединения, представителей диаспор и дипломатические представительства стран исхода. Было отмечено, что наибольшую заинтересованность и активность в этих вопросах проявляет Генеральное консульство Кыргызстана в г. Алматы, Генеральное Консульство Таджикистана также открыто для сотрудничества как с государственными органами, так и НПО. В этой связи были высказаны пожелания по активизации сотрудничества с Посольством Узбекистана, учитывая, что большая доля трудовых мигрантов приезжает именно из этой страны.

Пример высказываний респондентов:

«Основной проблемой, с которой они часто сталкиваются, ограничения ряда социальных услуг, в том числе медицинских. В первую очередь, в связи их собственной неосведомленностью. Они даже не знают, откуда брать такую информацию. Они не задумываются о том, насколько это важная информация и как важно ею владеть. Как это часто бывает, ..., они все бросают, живут одним днем и не задумываются, что возможно понадобится медицинская помощь, юридическая помощь. Когда такие случаи возникают, они не знают, к кому обратиться. Все сталкиваются с тем, что они не информированы с момента выезда».

Было отмечено также, что существенные изменения в лучшую сторону в вопросах доступа к медицинским услугам иностранных трудовых мигрантов в будущем, ожидаются с внедрением с января 2019 г. Обязательного социального медицинского страхования, которое позволит иностранным гражданам получать медицинские услуги в полном объеме.

Наиболее важные выводы и рекомендации, которые можно сделать по результатам фокус-группы, заключаются в следующем:

1. существующие в Республике Казахстан социальные институты, от функционирования которых, так или иначе, зависит социальное самочувствие уязвимых категорий граждан, к которым мы относим трудящихся-мигрантов, как по количеству, так и по качеству соответствуют своей роли в обеспечении потребностей этих групп в медицинском обслуживании;

2. мигранты, впервые въезжающие в нашу страну, нуждаются в качественном информационном сопровождении. Только взаимодействие всех заинтересованных сторон: миграционной службы, общественных организаций, в том числе национальных диаспор, позволит проинформировать приезжающих в регион иностранных граждан об их правах и возможностях получения медицинской помощи при возникновении заболеваний и травм;

3. необходимо создание единого координирующего органа, который мог бы взять на себя функции комплексного решения проблем трудовых мигрантов, с вовлечением всех заинтересованных сторон.

Анализ результатов фокус-группы показал, что вопросы обеспечения прав человека в области здоровья и доступности качественных медицинских

услуг являются актуальными как для работающих граждан Республики Казахстан, так и для граждан иностранных государств, временно пребывающих в страну для трудовой деятельности. Доступность медицинских услуг определяется наличием необходимых институциональных условий. Среди них законодательство страны в области обеспечения права трудового мигранта на неотложную медицинскую помощь и другие формы защиты здоровья; работа государственных и общественных структур, а также дипломатических представительств, направленная на защиту интересов трудовых мигрантов в области здоровья; готовность государственных медицинских учреждений оказывать неотложную медицинскую помощь и другие медицинские услуги иностранным гражданам.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

1. Алиев С.Б. Трудовая миграция в рамках Евразийского экономического союза. ЕЭИ – № 4 (29), ноябрь 2015. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/trudovaya-migratsiya-v-ramkah-evraziyskogo-ekonomicheskogo-soyuza>
2. Patarra N. L. International migrations: theories, policies and social movements. *Estud. av.*[online]. 2006, vol. 20, n. 57, pp.7–24. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142006000200002>
3. Актуальные вопросы миграционной политики: оценка текущего состояния, прогноз потребности в трудовых мигрантах с учетом их квалификации, нелегальная трудовая миграция, опыт зарубежных стран. Аналитический доклад министерства национальной экономики Республики Казахстан. Астана, 2014 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://economy.gov.kz/sites/default/files/pages/analiticheskiy_doklad_na_temu_aktualnye_voprosy_migracionnoy_politiki_ocenka_tekushchego_sostoyaniya_prognoz_potrebonosti_v_trudovyh_migrantah_s_uchetom_ih_kvalifikacii_nelegalnaya_trudovaya_migrac.docx
4. Ивахненко Г.А. Здоровье мигрантов: социологический анализ. В сборнике: Социология медицины: наука и практика / В Сб.: Сборник статей по материалам научно-практической конференции с международным участием. Под общей редакцией А. В. Решетникова. 2012. С. 267–270.