

**Документ для обсуждения на международной конференции
«Гендерные аспекты миграционной политики: извлеченные
уроки и рекомендации», 21-22 апреля 2011 г., Водники**

Формирование миграционной политики с учетом потребностей трудовых мигрантов – женщин

ДАЙДЖЕСТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЧАСТИ ИССЛЕДОВАНИЯ «ЖЕНЩИНЫ - МИГРАНТЫ ИЗ СТРАН СНГ В РОССИИ»¹

Вопреки сложившемуся стереотипу, что миграция с целью работы является исключительно мужским занятием, все больше и больше женщин из стран СНГ приезжают на заработки в Россию. Доля женщин в потоках трудовой миграции в Россию из стран СНГ оценивается экспертами в среднем в 25-30%.² В то же время эта доля колеблется от 6-8% в потоках из Таджикистана до 30-35% в миграции из Киргизии и может превышать половину потока из Украины и Белоруссии.

Увеличивается доля женщин, самостоятельно приезжающих на заработки в Россию, для которых миграция является активной и самостоятельно выбранной жизненной стратегией. По данным выборочного обследования, такие женщины составляют около половины всех мигранток. Такой стратегии в большинстве своем придерживаются женщины, которые не замужем. А 15% «самостоятельных» мигранток оставляют дома «на хозяйстве» мужа. Часто такая миграция рассматривается как вызов традиционному гендерному разделению ролей и общественной морали.

Часто женщины следуют за своими мужьями, либо приезжают в Россию в составе семьи - с мужем, отцом, братом и другими членами семьи. Это преобладающая стратегия замужних женщин, более 80% которых приезжают вместе с мужем. Такая миграция часто рассматривается как нечто более традиционное и естественное для женщин. Однако это не означает, что они не являются при этом активными трудовыми мигрантами: абсолютное большинство женщин-мигрантов, приезжающих в Россию, в том числе, и в составе семей, работают, то есть являются такими же трудовыми мигрантами, как и их родственники-мужчины.

Женщины - трудящиеся мигранты, так же, как и мигранты-мужчины, вносят большой вклад в экономическое и социальное развитие стран выхода и назначения, посылают часть заработка домой, чтобы обеспечить свою семью. В свою очередь, миграция открывает для женщин новые возможности, как в плане материального обеспечения, так и в плане образования, карьерного роста, независимости и уверенности в своих возможностях.

Все чаще среди мигрантов можно встретить семьи, приезжающие с детьми (около 15% от всех опрошенных женщин и 30% от всех, имеющих детей, находятся в России с детьми). Россия как

¹ Исследование проведено Центром миграционных исследований в 2010 году в рамках программы «Стратегическое партнерство по продвижению прав и расширению возможностей женщин – трудящихся мигрантов в России», осуществляемой Центром миграционных исследований по гранту Фонда в поддержку гендерного равенства ООН-ЖЕНЩИНЫ

² Оценка нужд и потребностей женщин – трудящихся мигрантов. Центральная Азия и Россия. ЮНИФЕМ-МОТ. 2009, стр. 23

принимающая страна заинтересована в такой миграции. Поскольку миграция с семьей, особенно с детьми, в большей степени заставляет мигрантов интегрироваться в принимающую среду; создает комфортную психологическую атмосферу; удерживает от потери культурных установок, противодействует маргинализации.

Женщины и семьи, приезжающие с детьми, предъявляют ряд специфических требований к миграционным и социальным институтам принимающей страны, создают некий вызов всему принимающему обществу, его социальной и гражданской ответственности.

Гендерно чувствительная политика в области трудовой миграции направлена на:

-- расширение легальных и безопасных путей миграции и трудоустройства для мужчин и женщин;

-- внедрение принципов недискриминации равенства возможностей и равного доступа к ресурсам для мигрантов - женщин и мужчин;

-- разработку как общих положений о защите прав и справедливом обращении со всеми мигрантами (например, право на безопасную работу, справедливое вознаграждение и т.п.), так и специальных мер, направленных на удовлетворение специфических потребностей мигрантов - мужчин и женщин (например, право на получение гинекологической и акушерской помощи, на защиту от сексуального насилия и т.п.);

-- преодоление гендерных стереотипов, транслирующих негативный образ женщины-мигранта и создающих дополнительные трудности для женщин в семье и в обществе.

Гендерно чувствительная политика (в отличие от гендерно слепой и гендерно нейтральной) признает и принимает во внимание те факторы, которые вытекают из гендерного разделения труда, разделения власти и полномочий между мужчинами и женщинами.

Гендерно чувствительная миграционная политика должна обращать внимание на создание мигрантских анклавов в секторах «женской» и «мужской» занятости, например, в таких феминизированных секторах мигрантской занятости, как услуги по уходу, уборка помещений, младший медицинский персонал и др.³

Гендерно чувствительная политика опирается на статистические показатели, разделенные по полу.

В Российской Федерации гендерно чувствительная политика в области миграции, как временной трудовой, так и постоянной, хочется верить, находится в стадии зарождения. Лица, принимающие решения в области миграции, конечно, видят некоторые гендерные особенности, лежащие на поверхности, например, связанные с различными секторами занятости мигрантов - мужчин и женщин. О многих других особенностях мигрантов мужчин и женщин, касающихся продолжительности поездок, семейных моделей миграции, установок на возвратную или постоянную миграцию, либо специфики нарушений прав, в частности, женщин, которые чаще заняты в секторах, где трудовое законодательство не действует, вообще практически ничего не известно. Для того чтобы пролить свет на эти вопросы, мы и предприняли специальное исследование положения и установок женщин-мигрантов в России. Рекомендации из этого исследования,

³ Использованы материалы *Руководства по осуществлению гендерно чувствительной политики в области трудовой миграции*. ОБСЕ. 2009

направленные на формирование гендерно чувствительной миграционной политики представлены ниже.

Сегодняшнюю миграционную политику России можно охарактеризовать как что-то среднее между гендерно нейтральной (декларирующей одинаковое воздействие принимаемых мер на мужчин и женщин) и гендерно слепой (отрицающей существенные различия между полами как объектами миграционной политики). Не существует ни одного нормативного документа, специально посвященного мигрантам – женщинам, либо мужчинам. Влияние принимаемых решений и законов на женщин и мужчин на систематическом уровне не анализируется. Примером может служить ситуация начала 2007 г., когда Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ о внесении изменений в закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», вступившим в силу с 15 января 2007 г., была введена нулевая допустимая доля иностранных граждан для продавцов в секторе оптовой и розничной торговли вне магазинов. Понятно, что эта дискриминационная мера затронула, в первую очередь, женщин, которые в основном занимали рабочие места продавцов на рынках, в киосках, на лотках и т.п. Однако последствия введения этой нормы не были проанализированы, она действует и по сей день, заставляя женщин – мигрантов и их работодателей прибегать к различным ухищрениям, чтобы занять рабочее место продавца, обходя запрет.

С июля 2010 г. в российском законодательстве существует специальная норма для мигрантов, работающих у физических лиц (такой работой часто занимаются женщины, работающие в сфере домашних услуг или услуг по уходу). Она введена Федеральным законом № 86-ФЗ. На первый взгляд, введенный для легализации этой категории мигрантов *патент* кажется гендерно нейтральной мерой, поскольку никаких различий по полу не предусматривает, однако при анализе статистики видно, что среди покупающих патенты (стоимость составляет 1000 рублей в месяц) абсолютно преобладают мужчины - 90% против 10% женщин. Другими словами, приемлемого инструмента для легализации женщин – мигрантов, занятых в секторе домашних услуг, часто длительные сроки, так и не найдено. Это прибавляет риск нелегальности к и так высоким рискам неформальной занятости в этом секторе.

Действующее миграционное законодательство практически не уделяет внимания членам семьи мигрантов (кроме раздела о высококвалифицированных мигрантах), в том числе, детям. Это касается правового оформления их пребывания на территории страны и трудоустройства, доступа к социальным услугам, в том числе, образованию и здравоохранению, и т.п. Миграционное законодательство не содержит норм, гарантирующих воссоединение семей. Миграционные законы должны быть приведены в соответствие с международными стандартами в области правового оформления и интеграции членов семьи мигранта, которыми чаще всего являются женщины и дети, а также в области воссоединения семей.

Одним из актуальных вопросов в условиях массовой миграции является вопрос об интеграции мигрантов в принимающее общество. Этот вопрос только недавно и с большим опозданием попал в поле зрения политики. В 2010 г. в ФМС России создано Управление содействия интеграции. До этого момента во власти не существовало институциональной единицы, ответственной за эту проблематику. Нет пока и финансируемых государством интеграционных программ. В то же время вопросы интеграции нельзя обсуждать и решать, не затрагивая гендерных различий в потребностях мигрантов, их интеграционных установках и поведении. Поэтому внедрение гендерного подхода к работе по этим вопросам крайне важно.

Очень узка в России правовая база предоставления социальных услуг мигрантам и их социального страхования. Сегодня мигрантам, не имеющим вида на жительство и разрешения на временное проживание, гарантируется бесплатная чрезвычайная медицинская помощь и минимальный набор

услуг, связанных с ней. С 1 января 2010 г., в связи с принятием нового налогового кодекса, работодатели не платят социальных отчислений на временных мигрантов, что лишило последних возможности получать полис обязательного медицинского страхования, предоставляющий возможности бесплатного доступа к медицине. Особенно страдают от этих изменений женщины и дети – мигранты. Таким образом, ОМС теперь ограничивается гражданами и постоянными мигрантами с соответствующим статусом. Сегодня практически невозможно прикрепить ребенка к бесплатной поликлинике и получить медицинский полис, если родители не имеют постоянного статуса (а доступ к постоянному статусу ограничен квотой на выдачу РВП, которая в 2011 г. составляет 129486 разрешений, тогда как реальное число долгосрочных мигрантов, которые должны были бы получить такой статус – не менее 1,5-2 миллионов). Поэтому многие дети мигрантов не проходят диспансеризации в школах и не имеют гарантированной медицинской помощи в случае необходимости. Доступ взрослых мигрантов к услугам медицины осуществляется для тех, у кого нет постоянного статуса, только на платной основе (кроме срочной медицинской помощи). Безусловно, женщины находятся в худшем положении в результате введения таких мер. Во-первых, среди женщин выше доля мигрантов в старших возрастах – за 50. Кроме того, женщинам – мигрантам не гарантирована гинекологическая помощь (кроме срочной), в которой они нуждаются на регулярной основе.

В качестве стартовой площадки для гендерного анализа также стоит упомянуть слабость муниципального уровня власти и местного самоуправления в России. Это общая болезнь российской центростремительной системы власти, однако в миграционной политике, особенно в интеграционной ее составляющей, этот уровень власти крайне важен. Если на Западе работа на уровне общин ведется очень активно, то в России в настоящее время она практически отсутствует. В то же время для неработающих женщин и детей, которые особенно тесно связаны с местом проживания, то есть, местом, где находится их школа, дом, двор и т.п., такая работа могла бы стать очень важной. Традиционно в развитых принимающих странах именно женщины играют ведущую роль в работе с мигрантами на уровне комьюнити, часто это сами мигрантки. Таким образом, обеспечивается важнейший принцип «участия» или «соучастия» мигрантов в программах, направленных на улучшение их положения. Этой важной роли женщины-мигранты в России лишены.

Проведенное в рамках проекта исследование позволило выработать ряд рекомендаций по формированию миграционной политики и политики в ряде смежных областей с учетом гендерного подхода и потребностей трудовых мигрантов – женщин.

1. Необходимо внести следующие дополнения в законодательство (в частности, в Федеральный закон № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в ФЗ «О гражданстве» и др.):

1) ввести правовое определение следующих терминов: «интеграция мигрантов», «воссоединение семей», «члены семьи мигранта», «дети - члены семьи мигранта» (или «дети мигранта»), «трудовые мигранты – женщины»;

2) разработать и ввести в миграционное законодательство программу воссоединения семей, обратив приоритетное внимание на семьи мигрантов, в частности, женщин, с детьми;

3) ввести бессрочный вид на жительство (статус резидента) для желающих постоянно жить в России и интегрироваться в российское общество; предусмотреть правовой канал для смены статуса временно пребывающего/проживающего трудового мигранта на статус резидента (постоянного жителя) с приоритетом семейных мигрантов и женщин с детьми.

4) облегчить процедуры натурализации для определенных категорий детей, в частности для детей, родившихся в России;

5) рассмотреть вопрос о введении т.н. «семейного вида на жительство», предоставляемого сразу всем членам семьи; этот вид на жительство должен быть бессрочным и выдаваться на основе отбора семей, причем семьи с детьми могут иметь приоритет;

6) отменить квоты РВП;

7) отменить квотирование количества разрешений на работу;

8) отменить нулевую допустимую долю иностранных работников на предприятиях торговли.

2. Разработка и принятие «Стратегии интеграции мигрантов в Российской Федерации» с учетом гендерного подхода; создание правовой базы финансируемых государством интеграционных программ, обратив приоритетное внимание на интеграцию детей и семей мигрантов с детьми.

3. Законодательное закрепление права трудовых мигрантов на получение медицинской помощи в необходимом объеме на основе возврата механизма *обязательного* медицинского страхования для мигрантов, с которыми трудовой договор заключается на срок 1 год и более. Доступ мигрантов к медуслугам в этом случае осуществляется на равных условиях с российскими гражданами. Для мигрантов, работающих по договорам, заключенным на срок менее 1 года, доступ к медуслугам осуществляется на основе специально разработанной схемы обязательного страхования, либо доступных схем добровольного медицинского страхования (возможны, например, «возвратные» схемы, когда часть денег возвращается мигранту, не обращавшемуся за медицинской помощью), которые также применяются и для неработающих членов семьи мигранта.

Во всех страховых схемах должен обеспечиваться доступ женщин-мигрантов к гинекологической и акушерской помощи, как для консультации и лечения, так и для ведения беременности и родов.

Беспрепятственный доступ к медицине для детей мигрантов должен быть организован на тех же условиях, что имеют дети российских граждан.

4. Меры в области образования:

1) беспрепятственный доступ к школьному образованию для детей мигрантов должен быть организован на тех же условиях, которые имеют дети российских граждан;

2) расширение бесплатных возможностей дополнительного изучения русского языка и литературы;

3) противодействие сегрегации (концентрации мигрантов в «плохих» школах), созданию мононациональных или «мигрантских» школ; регулярный обмен лучшими практиками в данной области;

4) ввести льготы по получению гражданства не только для родившихся в России детей, но и для тех детей мигрантов, кто заканчивает в России среднюю школу.

5. Работа по воспитанию толерантного общества, в том числе, разъяснительная работа с населением, в школах среди учеников, учителей и родителей; работа, направленная на воспитание межкультурного диалога, в том числе с применением игровых методов.

Информационная кампания в СМИ, направленная, в том числе, на формирование толерантности в отношении женщин и детей, противодействие распространению гендерных стереотипов.

Меры по разъяснению и повышению толерантности должны приниматься не только на национальном, но и на муниципальном и местном уровне, вплоть до уровня общины (микрорайон, землячество, крупное предприятие, церковный приход и т.п.).

На уровне общины могут разрабатываться актуальные инструменты, рассчитанные на решение конкретных вопросов, актуальных именно в данном месте и в данное время. Например, на местном уровне может быть разработан Кодекс добрососедства, который в локальной среде может иметь конкретный смысл и направленность, в то время, как подобный инструмент, разработанный на национальном уровне, рискует превратиться в очередную декларацию и общее место.

6. При местных общинах или землячествах могут создаваться Комитеты женщин для более подробного анализа положения женщин-мигрантов и детей в районе и решения возникающих проблем на местном уровне. Очень важно в данном случае наладить обмен наилучшими практиками.

Создание Комитетов женщин при российских региональных общественных объединениях диаспорально-общинного характера (составление списков, выработка программ), обеспечение данными о сетевых партнерах и их возможностях, существующих практиках по применению и использованию имеющихся ресурсов.

7. Работу по мониторингу миграционной ситуации, межкультурного и межэтнического климата также лучше вести на низовом уровне, например, на уровне муниципалитета. Такой мониторинг можно проводить по единой методологии и выводить данные на национальный уровень, однако начинать надо с общины, которая может дойти до каждого мигранта или мигрантской семьи. Обязательной частью такого мониторинга должен стать раздел по положению женщин и детей мигрантов. Результаты его должны публиковаться в местных СМИ.

На местном уровне могут создаваться специальные комиссии по вопросам миграции и толерантности, выходящие на соответствующий орган на уровне субъекта Федерации. Отдельным блоком в работе таких комиссий должны стать вопросы о положении женщин и детей мигрантов.

8. Помощь мигрантам в изучении русского языка, т.к. именно язык служит главным средством межкультурных контактов, без которых невозможна интеграция. Организация курсов разного уровня, возможно на базе школ, в которых обучаются дети мигрантов.

9. Представляется целесообразным развивать институциональное обеспечение политики в области привлечения ИРС путем специализации кадровых агентств (ЧАЗов), чья деятельность способствовала бы вытеснению теневых практик найма и трудовой деятельности иностранных работников. Например, ЧАЗы могут специализироваться на трудоустройстве домашнего персонала, медицинских работников, и по другим направлениям, по которым часто работают женщины.

10. Обеспечение простого доступа мигрантов к защите своих прав и правосудию. Рассмотреть вопрос о создании органов досудебного рассмотрения жалоб мигрантов на местном уровне (на уровне муниципальных образований). Противодействие насилию и произволу полиции и других силовых структур в отношении мигрантов, в особенности женщин и детей, в частности, недопущение случаев сексуального насилия в отношении женщин-мигрантов.

11. Разработать и ввести в учебные курсы по миграции гендерный блок, разъясняющий гендерные особенности миграции, выделяющий категории женщин и детей, обучающий будущих управленцев и специалистов специфическим потребностям различных групп мигрантов, гендерно чувствительному подходу к миграционной политике.

12. Большинство своих социальных транзакций мигранты осуществляют через социальные сети, как правило, состоящие из соотечественников, то есть выходцев из одной страны. Такие сети не оформились пока в общественные организации и объединения. Иногда такие сети обрастают

клубком теневых дельцов, обеспечивающих решение многих проблем мигрантов через неформальные, а часто и криминальные каналы. Это даёт почву для развития взаимосвязи таких социальных сетей с теневой инфраструктурой и криминальным миром. Чтобы избежать подготовки такой опасной почвы, необходимо работать с национальными общинами, помогая через их работу канализировать отношения рядового трудового мигранта с администрацией того региона РФ, в котором он работает, а также способствовать появлению НПО на основе самоорганизации мигрантов по определенным категориям (например, женщин, домашних работников, работников торговли, строительства и т.п.). Необходимо также препятствовать тенденции использования такой работы для лоббирования интересов отдельных представителей общины (например, крупных предпринимателей), в ущерб интересам рядовых членов такого объединения.

13. Проведение специальных углубленных исследований, в первоочередном порядке:

- 1) исследование положения детей мигрантов в России;
- 2) оценка вклада мигрантов - женщин и мужчин в экономику России;
- 3) исследование женщин – мигрантов - домашних работников;
- 4) исследование контрактов женщин – мигрантов в различных видах услуг.

14. Создание сети заинтересованных государственных, общественных, коммерческих, научных и других структур РФ и стран СНГ с целью координации действий по разработке мер защиты женщин - трудящихся мигрантов и членов их семей и внедрению гендерного подхода в миграционную политику.

15. Увеличение роли НПО, работающих с мигрантами, в принятии и реализации государственных решений в области миграционной политики, особенно в отношении программ интеграции.

Содействие процессу самоорганизации мигрантов, в частности женщин, по важным вопросам их жизни.

Требование введения прозрачных программ государственного финансирования неправительственных организаций на конкурсной основе, в частности по вопросам интеграции.

16. Использование возможностей Общественных Советов при посольствах стран-доноров для продвижения прав мигрантов – женщин и решения проблем женщин - трудящихся мигрантов и членов их семей.

17. Инициирование заседания по гендерной проблематике миграции в Общественном Совете при ФМС России.

18. Разработка вопроса о дифференцированном подходе к определению административных и иных мер наказания (штраф, депортация, арест) для женщин - трудящихся мигрантов, имеющих детей. Оценка соответствия тяжести наказания и серьезности правонарушения.

Проведение совместных (НПО, госструктуры) посещений мест заключения осужденных женщин - трудящихся мигрантов в тюрьмах и спецприемниках с целью получения достоверной информации об их проблемах и условиях содержания.

17. Обсуждение необходимых правоприменительных мер в отношении родителей, использующих труд детей, а также использующих детей для попрошайничества, независимо от их гражданства.

18. Решение вопросов неуплаты алиментов, касающихся детей мигрантов, усыновления или опеки брошенных детей мигрантов, находящихся в специализированных учреждениях РФ.

В настоящее время Россия реформирует свое миграционное законодательство и стратегические подходы к регулированию миграции, изменению ее роли в экономическом и социокультурном развитии страны. Это удобный исторический момент для внедрения новых для прошлой политики принципов гендерной чувствительности и внимания к нуждам и особенностям мигрантов женщин и мужчин.

Вестником новой миграционной политики и одновременно стратегическим документом, задающим основы нового отношения к миграции и управления ею, является **Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации**, проект которой широко обсуждается в экспертном сообществе. Эта концепция принципиально меняет взгляд на миграцию. Такими революционными изменениями являются:

- 1) признание усиливающейся зависимости России от притока мигрантов; Россия впервые позиционируется как страна иммиграции, хотя таких слов напрямую в Концепции нет;
- 2) приоритетное внимание к постоянной и долгосрочной миграции, разработка специальных программ для таких мигрантов (среди долгосрочных мигрантов наблюдается повышенная доля женщин);
- 3) из предыдущего пункта вытекает приоритетное внимание к миграции с семьей, в том числе и с детьми: такие мигранты, а среди них особенно много женщин, получают приоритет в различных программах постоянной и долгосрочной миграции, существенно расширяется правовое обеспечение членов семьи основного мигранта;
- 4) снижается «крен» в сторону высококвалифицированных специалистов (ВКС) - мигрантов, преобладавший в последних дискуссиях и документах; вместо него подчеркивается значение просто «квалифицированной» миграции или профессионалов средней квалификации, среди которых женщин гораздо больше, чем среди ВКС и среди неквалифицированных работников;
- 5) Концепция подчеркивает важность принятия мер на местном уровне власти, а также увеличение роли неправительственных организаций, работающих с мигрантами, особенно в сфере информирования и интеграционных мероприятий в широком понимании;

Многие из вышеперечисленных пунктов были реализованы в проекте Концепции (вернее, его сегодняшнем варианте) при содействии членов **Рабочей группы по продвижению принципов гендерно чувствительной миграционной политики**, сформированной в конце 2010 г. в рамках программы «Стратегическое партнерство по продвижению прав и расширению возможностей женщин – трудящихся мигрантов в России», осуществляемой Центром миграционных исследований по гранту Фонда в поддержку гендерного равенства ООН-ЖЕНЩИНЫ.