

Глава I. Краткий анализ нормативных правовых актов, регулирующих процесс внешней трудовой миграции.

Глава II. Правовое регулирование в области внешней трудовой миграции.

Глава III. Осуществление трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства в Кыргызской Республике.

Раздел 1. Квота на трудовую миграцию и процедуры привлечения иностранной рабочей силы в Кыргызской Республике.

Раздел 2. Порядок выдачи разрешений на привлечение иностранной рабочей силы и разрешений на работу для иностранных граждан и лиц без гражданства.

Раздел 3. Ответственность за нарушения норм, регулирующих порядок нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Кыргызской Республики, а также трудовую деятельность иностранной рабочей силы.

Раздел 4. Правовые механизмы защиты прав иностранного работника, осуществляющего трудовую деятельность в Кыргызской Республике.

Глава IV. Порядок трудоустройства граждан Кыргызской Республики за ее пределами.

Раздел 1. Порядок выезда.

Раздел 2. Частные агентства занятости.

Раздел 3. Ответственность за нарушение норм, регулирующих деятельность по трудоустройству граждан за рубежом.

Глоссарий.

Заключение.

Рекомендации.

Глава. I. Краткий анализ нормативных правовых актов, регулирующих процесс внешней трудовой миграции.

Процесс трудовой миграции в Кыргызской Республике регулируется следующими основными нормативными правовыми актами:

1. Конституцией Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года.
2. Международными соглашениями, ратифицированными Жогорку Кенешом Кыргызской Республики.
3. Законом Кыргызской Республики «О внешней миграции» от 17 июля 2000 года №61.
4. Законом Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции» от 13 января 2006 года №4.
5. Законом Кыргызской Республики «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике» от 14 декабря 1993 года N 1296-XII.
6. Законом Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 года N 1333-XII.
7. Кодексом об административной ответственности Кыргызской Республики от 4 августа 1998 года № 114.
8. Уголовным кодексом Кыргызской Республики от 1 октября 1997 года N 68.
9. Положением «О порядке осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Кыргызской Республики», утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 сентября 2006 года №639.
10. Положением «О порядке осуществления деятельности по трудоустройству граждан Кыргызской Республики за рубежом», утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 сентября 2006 года №639.
11. Постановлением Правительства Кыргызской Республики «О медицинском обслуживании иностранных граждан» от 15 июня 2000 года № 346 (В редакции постановлений Правительства Кыргызской Республики от 28 августа 2000 года N 530, 31 января 2005 года N 44).
12. Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 октября 2003 года N 653 "Об установлении квоты на трудовую миграцию по отраслям экономики и регионам Кыргызской Республики на 2004 год".
13. Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 5 октября 2004 года N 732 "Об установлении квоты на трудовую миграцию по отраслям экономики и регионам Кыргызской Республики на 2005 год".
14. Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 мая 2006 года N 387 "Об установлении квоты на трудовую миграцию по отраслям экономики и регионам Кыргызской Республики на 2006 год".
15. Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 декабря 2006 года N 907 "Об установлении квоты на трудовую миграцию по отраслям экономики и регионам Кыргызской Республики на 2007 год".
16. Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 января 2008 года N 11 "Об определении квоты на трудовую миграцию по отраслям экономики и регионам Кыргызской Республики на 2008 год".
17. Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 5 ноября 2008 года N 612 "Об определении квоты на трудовую миграцию по отраслям экономики и регионам Кыргызской Республики на 2009 год".
18. Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 марта 2009 года N 186 "Об определении квоты на трудовую миграцию по отраслям экономики и регионам Кыргызской Республики на 2009 год".

19. Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 26 января 2010 года N 25 "Об определении квоты на трудовую миграцию, устанавливающей предельную численность иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Кыргызскую Республику в целях осуществления трудовой деятельности, по отраслям экономики и регионам Кыргызской Республики на 2010 год".
20. Правилами транзитного проезда иностранных граждан через территорию Кыргызской Республики, утвержденными постановлением Правительства Кыргызской Республики от 21 июня 1995 года N 239.
21. Концепцией государственной миграционной политики Кыргызской Республики до 2010 года, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 30 апреля 2004 года № 151.

Объектом исследования и анализа являются правовые документы, регулирующие общественные отношения, возникающие в сфере осуществления внешней трудовой миграции и правовой статус субъекта внешней трудовой миграции. Так как, предметом исследования выступают закономерности формирования методов правового регулирования внешней трудовой миграции, определение статусных положений субъекта внешней трудовой миграции и через эти элементы, установление механизмов защиты трудящегося-мигранта, его прав и свобод.

Так, нормативную базу работы составили Конституция Кыргызской Республики, миграционное законодательство, определяющее правовую базу статуса трудящегося-мигранта. При подготовке были изучены Международные Конвенции ООН, Международной Организации Труда (МОТ), Международной Организации Миграции (МОМ), Содружества Независимых Стран (СНГ), двухсторонние договоры Кыргызской Республики, Международные Пакты и другие документы международного права.

Особое внимание следует обратить на то, что действующее законодательство определяет подходы в регулировании потоков внешней трудовой миграции:

- во-первых, установлены принципы правового положения иностранных граждан в Кыргызской Республике, когда иностранные граждане в Кыргызской Республике пользуются теми же правами и свободами и несут те же обязанности, что и граждане Кыргызской Республики;

- во-вторых, установлены элементы контроля за въездом, нахождением и выездом мигрантов, а также установлены меры ответственности, в первую очередь административные, иностранных работников за нарушение правил пребывания на территории Кыргызской Республики;

- в-третьих, Законом установлены определенные меры контроля (пусть не очень эффективные) по привлечению работодателем иностранных трудящихся;

- в-четвертых, урегулированы вопросы депортации, как нелегальных трудящихся-мигрантов, так и нарушивших правила пребывания.

Глава II. Правовое регулирование в области внешней трудовой миграции.

Внешняя трудовая миграция как обособленный миграционный поток, характеризуется рядом самостоятельных признаков:

- во-первых, внешняя трудовая миграция в себе сочетает реализацию двух основных общепризнанных прав человека и гражданина - право на свободный труд и право свободного выбора места пребывания;

- во-вторых, трудящийся-мигрант - это физическое лицо, которое своим добровольным трудом, в другой стране осуществляет трудовую деятельность.

Необходимо отметить, что трудящийся-мигрант, согласно законодательству

Кыргызской Республики и международным нормам, обладает следующими признаками:

- он является иностранным гражданином (или лицом без гражданства) и допуск его в страну трудоустройства осуществлен на основании национального законодательства и межгосударственных согласований;

- осуществляет трудовую деятельность при наличии разрешения и преследует цель – получение вознаграждения;

- он пользуется правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных национальным законодательством;

- для приобретения статуса трудящегося-мигранта, законодательством регламентируется соответствующая процедура;

- трудящиеся-мигранты - граждане Кыргызской Республики, пользуются покровительством и защитой со стороны государства на весь период пребывания в трудовой миграции.

Основы государственной политики в области трудовой миграции в Кыргызстане сформулированы в Концепции государственной миграционной политики в Кыргызской Республике, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 30 апреля 2004 года N 151.

Целью государственной миграционной политики в Кыргызской Республике является формирование и обеспечение социально-экономических, законодательно-правовых и идеологических предпосылок и условий для достижения достаточной регулируемости миграционных процессов по направлениям, динамике и масштабам, способствующих устойчивому экономическому росту, укреплению государственной безопасности страны и обеспечению надлежащих условий для реализации прав мигрантов.

Для достижения вышеуказанной цели подлежат решению следующие ключевые задачи:

1. Регулирование миграции населения в республике;
2. Разработка стратегии и программ гармонизации миграционных процессов;
3. Вопросы внешнеполитической деятельности;
4. Совершенствование нормативно-правовой базы;
5. Информационно-аналитическое и научное обеспечение миграционной политики.

Порядок осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Кыргызской Республики регулируется Законом Кыргызской Республики «О внешней миграции», Законом Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции», Законом Кыргызской Республики «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике» и Положением «О порядке осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Кыргызской Республики».

Законодатель относит внешнюю трудовую миграцию к добровольной и возвратной. Также она может быть незаконной. Но в данном документе проблемы незаконной внешней трудовой миграции не затронуты, поскольку в большей степени они могут быть урегулированы международным правом.

Основные национальные нормативно-правовые акты, регулирующие процесс миграции не содержат понятия «иностранная рабочая сила». В то же время в них вводится понятие «трудящийся-мигрант» - лицо, имеющее урегулированный статус и занимающееся трудовой деятельностью в государстве, гражданином которого он не является. Положение «О порядке осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Кыргызской Республики» дает

следующее определение иностранной рабочей силе – «иностранцы граждане и лица без гражданства, законно въехавшие на территорию Кыргызской Республики с целью осуществления трудовой деятельности». Иностранцами гражданами в Кыргызской Республике признаются лица, не являющиеся гражданами Кыргызской Республики и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству какого-либо иностранного государства. А также, лицами без гражданства признаются лица, не являющиеся гражданами Кыргызской Республики и не имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству какого-либо иностранного государства.

Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Кыргызской Республики регулируется п.1 ст. 19 Конституции Кыргызской Республики, устанавливающей, что в Кыргызской Республике 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.

Статья 42 Конституции Кыргызской Республики (Раздел второй «Права и свободы человека») гарантирует каждому право на экономическую свободу, свободное использование своих способностей и своего имущества для любой экономической деятельности, не запрещенной законом. А также гарантирует каждому право на свободу труда, распоряжаться своими способностями к труду, на выбор профессии и рода занятий, охрану и условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, а также право на вознаграждение за труд не ниже установленного законом прожиточного минимума.

Соответственно, данная норма Конституции Кыргызской Республики гарантирует установленные Конституцией права и свободы иностранным лицам наравне с гражданами Кыргызской Республики.

Согласно Закона Кыргызской Республики «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике», иностранные граждане подразделяются на постоянно проживающих и временно пребывающих в Кыргызской Республике:

- иностранные граждане могут постоянно проживать в Кыргызской Республике, если они имеют на то разрешение, оформленное видом на жительство, выданное органами внутренних дел;

- иностранные граждане, находящиеся в Кыргызской Республике на ином законном основании, считаются временно пребывающими. Они обязаны в установленном порядке зарегистрировать свои заграничные паспорта или заменяющие их документы и выехать из республики по истечении определенного им срока пребывания¹.

Статья 7 данного Закона гласит, что иностранные граждане, постоянно проживающие в Кыргызской Республике, могут работать в качестве рабочих и служащих на предприятиях, в учреждениях и организациях или заниматься иной трудовой деятельностью на основаниях и в порядке, установленных для граждан Кыргызской Республики.

А также, временно пребывающие иностранные граждане могут заниматься трудовой деятельностью, если это совместимо с целями и сроками их пребывания в Кыргызской Республике, или если на то получено соответствующее разрешение от органов внутренних дел.

Иностранцы граждане пользуются правами и несут обязанности в трудовых отношениях наравне с гражданами Кыргызской Республики. Однако имеются ограничения для иностранных граждан по их назначению на отдельные должности или осуществление определенной трудовой деятельностью, если в соответствии с законодательством назначение на эти должности или осуществление такой деятельности

¹ Ст. 5 Закона «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике» от 14 декабря 1993 года N 1296-ХII

связаны с принадлежностью к гражданству Кыргызской Республики.

Таким образом, действующее законодательство не ограничивает иностранных граждан в праве заниматься трудовой деятельностью в зависимости от их юридического статуса.

За период независимости Кыргызская Республика присоединилась к ряду международных конвенций, касающихся трудящихся-мигрантов.

Кыргызская Республика, ратифицируя международные конвенции, регламентирующие процесс трудовой миграции, признает приоритет норм международного права над национальным законодательством, что имеет важное значение как для Кыргызской Республики с точки зрения ее интеграции в мировое сообщество, так и для мигрантов, чьи права за рубежом существенно расширяются и нуждаются в защите.

Во многих аспектах интересы стран - экспортеров и импортеров рабочей силы оказываются тесно переплетенными. Правовое выражение взаимной заинтересованности стран, принимающих и направляющих мигрантов, закрепляется в форме двух- или многосторонних международных соглашений по вопросам миграции.

Одной из основных идей Конвенции МОТ 1949 года о трудящихся-мигрантах является признание государствами, ратифицирующими данный документ, равенства в отношении мигрантов независимо от их национальности, расовой принадлежности, религии, пола и т. п. Конвенция содержит статьи, направленные на регулирование условий, при которых трудящиеся-мигранты будут иметь равные с гражданами принимающего государства права в вопросах, определенных Конвенцией.

Документы МОТ провозглашают равенство мигрантов с гражданами страны пребывания также и в уровне минимальной заработной платы, а в тех странах, где это предусмотрено национальными законодательствами, - возможность участвовать в процедурах по установлению размера заработной платы. При этом оговаривается, что заработная плата трудящимся-мигрантам должна выплачиваться регулярно и наличными деньгами.

Конвенция МОТ, гарантирует равноправие граждан стран пребывания и иностранцев или лиц без гражданства в области социального обеспечения. Государства, принявшие настоящую Конвенцию, обязуются соблюдать по отношению к гражданам любого другого государства, подписавшего данную Конвенцию, равенство в социальном обеспечении независимо от срока пребывания в стране. При этом принятые обязательства, по желанию сторон, могут предусматривать одну или более социальных гарантий: медицинское обслуживание, пособие по инвалидности в случае потери трудоспособности, пенсионное обеспечение, пособие по временной нетрудоспособности, пособие по безработице и т. п.

Существует законодательство СНГ о трудовой миграции, которое носит в большей степени рекомендательный характер, содержащий базовые принципы согласованной законодательной политики в области трудовой миграции в рамках СНГ, а также Соглашения правительств государств - участников СНГ о сотрудничестве в области миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов, которые регулируют основные направления сотрудничества в области трудовой деятельности и социальной защиты работников-мигрантов и членов их семей.

В учредительных документах СНГ (Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 года, Протокол к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств от 21 декабря 1991 года, Алма-Атинская декларация от 21 декабря 1991 года) содержатся важные положения о том, что к сфере совместной деятельности государств - участников СНГ, реализуемой на равноправной

основе через общие координирующие институты, в соответствии с обязательствами, принятыми государствами-членами в рамках Содружества, относятся вопросы миграционной политики.

Впервые условие свободного движения рабочей силы на пространстве Содружества было закреплено в Уставе СНГ от 22 января 1993 года, в котором провозглашено: «Государства – члены сотрудничают в экономических и социальных областях по следующим направлениям: формирование общего экономического пространства на базе рыночных отношений и свободного перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы...» (статья 19). Цели и принципы учредительных документов о создании СНГ подтверждаются другим важным документом – Договором о создании Экономического Союза» от 24 сентября 1993 года.

В рамках сотрудничества государств – участников Содружества в сфере трудовой миграции, были разработаны и приняты многосторонние соглашения, договоры, устанавливающие порядок въезда граждан государств – участников СНГ на территорию государства трудоустройства и регулирующие правило свободы передвижения людей на территории СНГ; в области охраны труда и социального обеспечения; а также двухсторонние соглашения по общим вопросам трудовой миграции, трудовой деятельности и социальной защиты иностранных работников.

Вместе с тем, вышеназванные акты содержат в большей степени нормы общего характера и не решают вопросов, связанных непосредственно с трудовой деятельностью работников-мигрантов. Подобный законодательный опыт не развивается в современных условиях, когда это особенно необходимо, поскольку процессы обмена трудовыми ресурсами в рамках СНГ достигли широкого размаха и выявили проблемы, нуждающиеся в скорейшем разрешении. Но следует отметить, что идет качественная попытка по разрешению этих вопросов. Так, значительную роль в защите трудовых прав иностранных граждан на международном уровне сыграло Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся - мигрантов от 15 апреля 1994 года и Протокол о внесении изменений и дополнений в данное Соглашение от 25 ноября 2005 года. А также, тема миграции была определена в качестве основной сферы взаимодействия государств – участников СНГ в 2007 году. Ее итогом явилось одобрение 5 октября 2007 года на заседании Совета глав государств Содружества в г. Душанбе Концепции дальнейшего развития СНГ, где вопросы миграции были включены в перечень приоритетных направлений деятельности Содружества.

Следующим, не менее важным документом, регулирующим межгосударственное сотрудничество в сфере трудовой миграции, является подписанная в ноябре 2008 года главами правительств 9 государств – участников СНГ Конвенция о правовом статусе трудящихся – мигрантов и членов их семей.

Но, к сожалению, по настоящее время, кыргызские трудящиеся-мигранты сталкиваются со многими нарушениями прав в странах трудоустройства. Очень часто они становятся жертвами мошенничества частных агентств по трудоустройству, а также незаконных действий работодателей. Подобное нарушение прав трудящихся-мигрантов является следствием недостаточного законодательного регулирования действий частных агентств по трудоустройству за рубежом, а также отсутствие эффективной политики Кыргызской Республики по защите законных прав и интересов своих граждан за рубежом. Разработка мер по недопущению злоупотреблений со стороны частных агентств по трудоустройству за рубежом и обеспечению прав трудящихся-мигрантов в других государствах является одной из важных задач для Кыргызской Республики.

Выводы по Главе II:

1. Одним из способов упорядочения внешней миграции является ее международно-правовое регулирование, осуществляемое на универсальном и региональном уровнях, а также на уровне двусторонних соглашений и договоренностей. Так как наличие как позитивных, так и негативных последствий внешней миграции предопределяет не только двойственную природу данного явления, но и отражается на содержании и особенностях его международно-правового регулирования.
2. Конституция Кыргызской Республики гарантирует установленные Конституцией права и свободы иностранным лицам наравне с гражданами Кыргызской Республики.
3. Действующее законодательство Кыргызской Республики не ограничивает иностранных граждан в праве заниматься трудовой деятельностью в зависимости от их юридического статуса.

Глава III.

Осуществление трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства в Кыргызской Республике.

Раздел 1. Квота на трудовую миграцию и процедуры привлечения иностранной рабочей силы в Кыргызской Республике.

Согласно Закона Кыргызской Республики «О внешней миграции», Правительство Кыргызской Республики ежегодно устанавливает предельное количество иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в целях осуществления трудовой деятельности в Кыргызской Республике.

Ежегодно Правительство своим постановлением утверждает квоту², установленную компетентным государственным органом. Квота на трудовую миграцию определяется ежегодно за четыре месяца до начала следующего года. Квота на привлечение иностранной рабочей силы определяется в зависимости от ситуации на внутреннем рынке труда Кыргызской Республики и устанавливается Правительством Кыргызской Республики.

Согласно Закона Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции», уполномоченный государственный орган осуществляет распределение квоты на трудовую миграцию среди работодателей, привлекающих иностранных граждан и лиц без гражданства с целью трудоустройства в Кыргызской Республике, с учетом их вклада в развитие экономики республики, оказания содействия занятости местного населения и предоставления приоритетного права гражданам Кыргызской Республики на занятие вакантных должностей. Установленная в разрешении на привлечение иностранной рабочей силы квота может быть пересмотрена уполномоченным государственным органом, исходя из государственных интересов защиты внутреннего рынка труда, и в зависимости от основного вида деятельности работодателя. Данная норма также закреплена в Законе Кыргызской Республики «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике», согласно которой использование иностранными гражданами в Кыргызской Республике своих прав и свобод не должно наносить ущерб правам и законным интересам граждан Кыргызской Республики и других лиц, интересам общества и государства.

² квота на привлечение иностранной рабочей силы - предельная численность иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих на территорию Кыргызской Республики с целью осуществления трудовой деятельности

Квота на трудовую миграцию, устанавливающая предельную численность иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Кыргызскую Республику в целях осуществления трудовой деятельности, устанавливается по отраслям экономики и регионам Кыргызской Республики.

Распределение квоты на трудовую миграцию среди работодателей, привлекающих иностранных граждан и лиц без гражданства с целью трудоустройства в Кыргызской Республике устанавливается с учетом следующих принципов:

- вклад работодателей в развитие экономики Кыргызской Республики;
- оказание содействия занятости местного населения;
- предоставление приоритетного права гражданам Кыргызской Республики на занятие вакантных должностей.

Квота на трудовую миграцию, устанавливающая предельную численность иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Кыргызскую Республику в целях осуществления трудовой деятельности на период с 2005 по 2010 годы

№	Регионы	Годы					
		2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Баткенская область	500	115	401	648	468	468
2	Ошская область	1040	1093	2132	1775	1145	1145
3	Жалалабадская область	1230	565	321	992	628	850
4	Таласская область	570	370	205	195	155	225
5	Нарынская область	84	75	74	192	181	181
6	Иссыкульская область	237	255	206	434	244	205
7	Чуйская область	434	244	346	1387	1316	1702
8	г.Бишкек	1458	3017	4757	3557	3333	4430
9	г.Ош	400	219	274	1150	1115	1080
	Итого	5953	5953	8716	10330	8585	10286

Количественные данные, указанные в данной таблице и постановлениях Правительства об определении квоты на трудовую миграцию, дают информацию только по квотам по отраслям экономики. Но не устанавливается квота на привлечение иностранных лиц по профессиональным категориям (руководящий состав, специалисты, квалифицированные рабочие и др.). Также необходимо отметить, что исходя из данных цифр, нельзя определить по какой методике устанавливаются эти количественные данные, как осуществляется распределение квоты. Мы можем сделать вывод исходя из принципа «вклад работодателей в развитие экономики Кыргызской Республики», что работодатели ежегодно предоставляют в уполномоченный государственный орган информацию о потребности их предприятий в иностранных работниках. В таком случае возникает вопрос, насколько данные работодатели соблюдают установленный принцип приоритетного права гражданам Кыргызской Республики, т.е. привлечение в первую очередь на вакантные должности местных специалистов и работников.

Иностранный гражданин или лицо без гражданства может въехать в Кыргызскую Республику на основании визы на въезд в Кыргызскую Республику, если иное не

установлено действующим законодательством Кыргызской Республики и международными договорами, участниками которых является Кыргызская Республика³.

За пределами Кыргызской Республики визы на въезд в Кыргызскую Республику иностранным гражданам или лицам без гражданства выдаются дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями Кыргызской Республики, в случае отсутствия таковых - специально уполномоченными на то представительствами других стран.

Основанием для выдачи виз на въезд в Кыргызскую Республику и продления срока действия виз для иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Кыргызскую Республику с целью трудоустройства, является - разрешение Министерства труда, занятости и миграции Кыргызской Республики на право осуществлять трудовую деятельность на территории Кыргызской Республики.

Согласно норм Закона Кыргызской Республики «О внешней миграции», иностранные граждане и лица без гражданства, должны соблюдать условие, которое заключается в том, что иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Кыргызскую Республику в порядке трудовой миграции, не связанной с переменой гражданства, должны иметь постоянное место жительства за пределами Кыргызской Республики.

Запрещается привлечение и использование иностранных граждан на территории Кыргызской Республики без соответствующего Разрешения на ведение данной деятельности, а осуществление трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства без соответствующего разрешения на работу.

При этом условия, оплата и охрана труда иностранных работников, их социальное обеспечение и страхование, в том числе медицинское, определяются в соответствии с нормами законодательства Кыргызской Республики с учетом особенностей, предусмотренных международными договорами и соглашениями Кыргызской Республики.

Исходя из норм действующего законодательства, квотированию подлежат как иностранные граждане, постоянно проживающие на территории Кыргызской Республики, так и временно пребывающие иностранные граждане.

В Законе Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции» имеет место такой вид миграции, как маятниковая (приграничная) трудовая миграция. Согласно данного Закона, маятниковая (приграничная) трудовая миграция – это регулярный выезд граждан Кыргызской Республики на территорию сопредельного государства и въезд граждан сопредельного государства на территорию Кыргызской Республики в целях осуществления трудовой деятельности при условии постоянного проживания на территории государства выезда.

Тогда как в мировой практике под маятниковой трудовой миграцией также понимаются ежедневные или еженедельные поездки населения от мест жительства до мест работы (и обратно), расположенных в разных населенных пунктах в пределах одного государства.

Таким образом, действующее законодательство определяет рамки, характеризующие маятниковую миграцию:

- регулярность выезда и въезда;
- выезд и въезд в сопредельное государство;
- осуществление трудовой деятельности при условии постоянного проживания на территории государства выезда.

³ Ст. 6 Закона Кыргызской Республики «О внешней миграции» от 17 июля 2000 года

Разрешительная процедура не содержит порядка привлечения маятниковых трудящихся-мигрантов, что автоматически относит данную категорию мигрантов к иностранным гражданам с неурегулированным статусом, хотя, действующее законодательство не содержит понятия «трудящийся-мигрант с неурегулированным статусом». Соответственно, в настоящее время, они подпадают под категорию **нелегальных трудовых мигрантов**, так как, порядок привлечения приграничных трудящихся на территорию Кыргызской Республики, их правовое положение не отрегулированы ни международными договорами Кыргызской Республики, ни законодательством Кыргызской Республики.

Несмотря на неурегулированность, де-факто маятниковая трудовая миграция имеет место. Ежегодно на приграничных территориях Кыргызской Республики трудятся сотни и тысячи трудящихся-мигрантов из приграничных зон соседних государств. Но помимо неурегулированности на законодательном уровне, не ведется учет данных лиц и контроль данного процесса, а значит, данная категория трудящихся-мигрантов является наиболее уязвимой.

Выводы по разделу 1 главы III.

1. В законодательстве совершенно отсутствует порядок и процедуры определения ежегодно устанавливаемой квоты на привлечение иностранных граждан и лиц без гражданства в порядке трудовой миграции.
2. В действующих нормах идет указание на приоритетное право граждан Кыргызской Республики на занятие вакантных должностей, но не имеются механизмы по соблюдению данного принципа. Соответственно данная норма является не действующей и не используется на практике для соблюдения приоритетного права граждан Кыргызской Республики на трудоустройство на территории Кыргызской Республики.
3. Законодательство не определяет процедуры привлечения иностранной рабочей силы в Кыргызскую Республику, тогда как это напрямую связано с соблюдением нормы по приоритетному праву граждан Кыргызской Республики на занятие вакантных должностей. Т.е. как определить наличие свободных рабочих мест и отсутствие возможности у уполномоченных органов удовлетворить спрос на рабочую силу за счет внутреннего рынка труда, каким образом ограничивать численность привлекаемой иностранной рабочей силы по отдельным профессиям и квалификациям при наличии соответствующих предложений на внутреннем рынке труда?
4. Порядок привлечения маятниковых (приграничных) трудящихся, их правовое положение не отрегулированы, что влечет их полную уязвимость в вопросах защиты их прав и социальных гарантий.

Раздел 2. Порядок выдачи разрешений на привлечение иностранной рабочей силы и разрешений на работу для иностранных граждан и лиц без гражданства.

Порядок работы с иностранными гражданами и выдачи им разрешительных документов регламентируется Положением «О порядке осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и ЛБГ на территории Кыргызской Республики», утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 сентября 2006 года №639. Согласно данному положению кыргызский или иностранный работодатель (юридическое или физическое лицо) обязан иметь разрешение на привлечение иностранной рабочей силы, а иностранные граждане, осуществляющую трудовую деятельность – разрешение на осуществление трудовой деятельности.

Установленный Положением обязательный порядок выдачи разрешений не применяется по отношению к иностранным гражданам и ЛБГ, которые в соответствии с законодательством Кыргызской Республики:

- официально признаны беженцами,
- имеют постоянный вид на жительство,
- получили политическое убежище на территории Кыргызской Республики.

А также, указанный порядок не применяется к иностранным гражданам:

- командированным работникам для проведения монтажа (шеф-монтажа) технологического оборудования, поставляемого иностранными юридическими лицами;
- студентам, проходящим производственную практику в рамках программ кыргызских образовательных учреждений высшего профессионального образования, а также работающим во время каникул;
- работающим в дипломатических представительствах и консульских учреждениях, аккредитованных в Кыргызской Республике, а также организациях, пользующихся дипломатическим статусом, находящихся на территории Кыргызской Республики;
- корреспондентам и журналистам, аккредитованным в Кыргызской Республике;
- лицам, для которых определен иной порядок трудоустройства межгосударственными межправительственными соглашениями, участницей которых является Кыргызская Республика.

Для получения разрешения работодатель представляет в уполномоченный государственный орган заявление на выдачу разрешения на привлечение иностранной рабочей силы. Перечень документов, прилагаемых к заявлению, и форму разрешения устанавливает уполномоченный государственный орган. В отдельных случаях могут быть затребованы подтверждения государственных органов Кыргызской Республики о целесообразности привлечения данных специалистов. Т.е., законодатель не установил четкий и закрытый перечень необходимых документов, тем самым определив право уполномоченного органа на свое усмотрение устанавливать необходимые требования. Такое положение является основой развития коррупционных рисков, более того необоснованно, т.к. постоянно развивающиеся миграционные процессы требуют более четкого законодательного регулирования.

Оформленные на территории иностранных государств официальные документы, копии которых представляются для получения разрешения на работу, должны быть легализованы в установленном порядке в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Кыргызской Республики за рубежом, если иное не предусмотрено международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика. В случае, если документы составлены на иностранном языке, к ним прилагается нотариально заверенный перевод на государственном или официальном языке Кыргызской Республики.

Заявление на выдачу разрешения на привлечение иностранной рабочей силы рассматривает комиссия по выдаче разрешительных документов на привлечение и использование иностранной рабочей силы и трудоустройство граждан Кыргызской Республики за ее пределами, созданная уполномоченным государственным органом (далее - Комиссия).

Решение о выдаче либо об отказе в выдаче разрешения рассматривается в течение 30 дней со дня подачи работодателем заявления. В случае, если для принятия решения о выдаче разрешения требуется проведение дополнительной экспертизы, решение принимается в срок не позднее 35 дней со дня подачи заявления.

Уполномоченный государственный орган в течение 5 рабочих дней после рассмотрения заявления уведомляет работодателя о принятом решении с указанием причин в случае отказа.

Разрешение на привлечение иностранной рабочей силы выдается сроком до одного года, по окончании которого Комиссия может принять решение о продлении срока действия разрешения на привлечение иностранной рабочей силы. При этом с работодателя взимается плата в размере, предусмотренном за выдачу разрешения на привлечение иностранной рабочей силы.

Прейскурант

расценок за выдачу разрешительных документов на право деятельности, связанной с привлечением иностранной рабочей силы в Кыргызскую Республику

№	Вид деятельности	Периодичность взимания	Цена (сом)	Для граждан государств-участниц ЕврАзЭС(сом)
1	Выдача разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы в Кыргызской Республике.	1 раз в год	4000	4000
2	Выдача разрешения на работу.	1 раз в год	2000	1000
3	Выдача разрешения на работу для лиц, осуществляющих индивидуальную трудовую деятельность.	1 раз в год	2000	1000

Статья 19 Закона Кыргызской Республики «О правовом положении иностранных граждан» устанавливает, что иностранные граждане облагаются налогами и сборами на общих основаниях с гражданами Кыргызской Республики. Таким образом, налогообложение иностранных лиц, как осуществляющих индивидуальную предпринимательскую деятельность на основе разрешения, так и иностранных лиц, работающих по трудовому договору у хозяйствующих субъектов, имеющих разрешение на привлечение иностранных граждан, в основном регулируется Налоговым кодексом Кыргызской Республики, а действующее законодательство не содержит каких-либо ограничений в осуществлении предпринимательской деятельности иностранными гражданами.

Хозяйствующие субъекты, привлекающие иностранных граждан, обязаны производить исчисление, удержание и перечисление подоходного налога в бюджет в соответствии с требованиями Налогового кодекса Кыргызской Республики за данных работников.

Статья 160 Налогового кодекса Кыргызской Республики устанавливает, что в числе других налогоплательщиков, плательщиком подоходного налога являются:

- 1) физическое лицо-резидент, не являющееся гражданином Кыргызской Республики, получающее доход;
- 2) физическое лицо-нерезидент, не являющееся гражданином Кыргызской Республики, получающее доход из источника в Кыргызской Республике;

С точки зрения налогового законодательства, иностранные граждане относятся к категории, как резидентов, так и нерезидентов (ст.23 НККР).

Положение «О порядке осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Кыргызской Республики» содержит

норму, согласно которой иностранные граждане и лица без гражданства осуществляют индивидуальную предпринимательскую деятельность⁴ на основе патента, а соответственно данные лица являются субъектами частного предпринимательства. Других нормативных правовых актов, регулирующих вопрос налогообложения иностранных лиц, осуществляющих деятельность на законных основаниях в КР Кыргызской Республике, нет.

Налоговый кодекс Кыргызской Республики требует с иностранных лиц, осуществляющих индивидуальную предпринимательскую деятельность, наличия налоговой регистрации в качестве налогоплательщика в налоговом органе не позднее 15 календарных дней со дня регистрации в органах статистики Кыргызской Республики в качестве индивидуального предпринимателя или приобретения патента. Ведение деятельности без патента признается ведением деятельности без регистрации и уклонением от налогообложения.

Налогоплательщики, осуществляющие деятельность на основе патента, приобретают патент в налоговой службе по месту осуществления деятельности.

На основании статьи 23 НККР можно сделать вывод, что налоговая регистрация для индивидуального предпринимателя - нерезидента, действительна сроком до 183 дней.

Выводы по разделу 2 главы III.

1. Норма, дающая право уполномоченному государственному органу устанавливать перечень документов, прилагаемых к заявлению и форму разрешения, а также норма о проведении дополнительной экспертизы при принятии решения о выдаче или отказе разрешения по усмотрению уполномоченного государственного органа, имеют большие коррупционные риски, т.к. позволяют не нести ответственность за бюрократизм при получении разрешения. Необходимо отметить, что абсолютно не отрегулирован порядок назначения и проведения экспертизы.
2. В известном смысле нелегальные трудовые мигранты представляют угрозу национальной безопасности государств – участников СНГ, поскольку они не поддаются государственному учету, исключены из системы официального трудоустройства, налогообложения и что немаловажно – социальной защиты государства, а значит, часто находят средства к жизни в теневом секторе экономики или путем совершения правонарушений.
3. Налогоплательщиком в **Кыргызской Республике** признается как физическое лицо-резидент, не являющееся гражданином Кыргызской Республики, получающее доход, так и физическое лицо-нерезидент, не являющееся гражданином Кыргызской Республики, получающее доход из источника в Кыргызской Республике.
4. Налоговая регистрация для индивидуального предпринимателя - нерезидента, действительна сроком до 183 дней.

Раздел 3. Ответственность за нарушение норм, регулирующих порядок нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Кыргызской Республики, а также трудовую деятельность иностранной рабочей силы.

⁴ Согласно ст. 24 НККР, под индивидуальным предпринимателем также понимается физическое лицо-нерезидент, которое осуществляет свою деятельность через постоянное учреждение в **Кыргызской Республике**.

Развитие миграционных процессов требует изменений в системе уполномоченного государственного органа в сфере миграции, его функций и полномочий.

Отсутствие классификации нормативно-правовых актов в сфере миграции, неточность применяемой правовой терминологии - все это создает сложности в применении норм права, а также в формировании миграционного института административного права.

Положение «О порядке осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и ЛБГ на территории Кыргызской Республики» устанавливает, что уполномоченный государственный орган в сфере миграции направляет информацию о выданных разрешениях на привлечение иностранной рабочей силы в МИД КР Кыргызской Республики, МВД Кыргызской Республики и Государственную службу национальной безопасности Кыргызской Республики. А также данный уполномоченный орган проводит проверку деятельности работодателей и индивидуальных предпринимателей в части, касающейся их правил трудовой деятельности и нахождения в Кыргызской Республике.

Пункт 35 Положения гласит, что уполномоченный государственный орган в судебном порядке взыскивает доходы, полученные работодателем и индивидуальным предпринимателем в ходе деятельности осуществленной без наличия разрешения. **Следовательно, логично предполагать, что данный уполномоченный орган имеет право осуществлять проверки по определению и установлению размера доходов, чтобы далее взыскать их в судебном порядке. Но, порядок проведения данных проверок, механизмы определения размера дохода не установлены.**

Кодекс об административной ответственности Кыргызской Республики содержит несколько статей, применяемых по фактам правонарушений, совершенных иностранными лицами и ЛБГ.

Статья 39 - «Административное выдворение⁵ из пределов Кыргызской Республики иностранных граждан и лиц без гражданства», согласно которой иностранный гражданин и лицо без гражданства могут быть выдворены из пределов Кыргызской Республики в случаях нарушения порядка их пребывания в Кыргызской Республике. Административное выдворение из пределов Кыргызской Республики иностранных граждан и лиц без гражданства как мера административного взыскания устанавливается и назначается судом (судьей).

К таковым случаям относятся:

- Нарушение правил привлечения и использования в Кыргызской Республике рабочей силы иностранных граждан (Статья 75-1);

- Нарушение иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка пребывания в Кыргызской Республике или транзитного проезда (Статья 390):

- 1) проживание без документов или проживание по недействительным документам;
- 2) несоблюдение установленного порядка регистрации либо передвижения, выбора места жительства;

⁵ Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства - принудительный выезд иностранных граждан или лиц без гражданства из пределов Кыргызской Республики в случаях:

1) если их действия противоречат интересам обеспечения государственной безопасности или охраны общественного порядка;

2) если это необходимо для охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан Кыргызской Республики и других лиц;

3) если они неоднократно и грубо нарушали законодательство о правовом положении и порядке их пребывания в Кыргызской Республике или иное законодательство (РАЗДЕЛ VI КОАО).

- 3) уклонение от выезда по истечении определенного срока пребывания;
- 4) несоблюдение правил транзитного проезда через территорию Кыргызской Республики.

Иностранному гражданину и лицу без гражданства, у которых истек срок действия визы или вида на жительство либо вид на жительство аннулирован, органы внутренних дел или органы национальной безопасности предписывают покинуть Кыргызскую Республику. Иностранец обязан покинуть территорию Кыргызской Республики в срок, указанный в предписании о выезде.

В случае невыполнения предписания иностранный гражданин или лицо без гражданства подлежат административному выдворению из Кыргызской Республики.

Материалы на административное выдворение оформляются органами внутренних дел или органами национальной безопасности. Право привлечения к административной ответственности за нарушение правил привлечения и использования в Кыргызской Республике рабочей силы иностранных граждан принадлежит судьям районных и городских судов (ст.508 КОАО). Органы внутренних дел рассматривают дела об административных правонарушениях за нарушение иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка пребывания в Кыргызской Республике или транзитного проезда и налагают в пределах предоставленных им полномочий административные взыскания (ст. 511 КОАО).

Вместе с предписанием покинуть страну или административным выдворением, Министерством внутренних дел Кыргызской Республики или Государственной службой национальной безопасности Кыргызской Республики может быть наложен временный или постоянный запрет на въезд в Кыргызскую Республику с обязательным уведомлением Министерства иностранных дел Кыргызской Республики и Пограничной службы Кыргызской Республики.

Административное выдворение иностранных граждан или лиц без гражданства из Кыргызской Республики осуществляется силами органов внутренних дел и органов национальной безопасности по решению суда.

Финансирование расходов по административному выдворению осуществляется за счет средств:

- а) выдворяемых иностранных граждан и лиц без гражданства;
- б) принимающих организаций или частных лиц;
- в) в исключительных случаях – за счет бюджетных средств⁶.

Статья 40 – «Сокращение срока пребывания в Кыргызской Республике иностранных граждан и лиц без гражданства», согласно которой иностранному гражданину и лицу без гражданства, нарушающим законодательство о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства и порядке их пребывания, может быть сокращен определенный им срок пребывания в Кыргызской Республике. Решение о сокращении срока пребывания принимается органами внутренних дел и может быть обжаловано в суде.

Уголовный кодекс Кыргызской Республики, статья 180, устанавливает ответственность за незаконное предпринимательство: «Осуществление предпринимательской деятельности без регистрации либо без специального разрешения (лицензии) в случаях, когда такое разрешение (лицензия) обязательно, или с нарушением условий лицензирования, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам,

⁶ Ст. 19 Закона Кыргызской Республики «О внешней миграции»

организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере»⁷.

Данная норма применима как к иностранным гражданам – резидентам, так и иностранным гражданам – нерезидентам.

Закон Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел» Кыргызской Республики предусматривает обязанности органов внутренних дел исполнять законодательство Кыргызской Республики о гражданстве, миграции, въезде и выезде, по вопросам правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства. Закон Кыргызской Республики «О внешней миграции» обязывает иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших в Кыргызскую Республику на срок свыше пяти рабочих дней, зарегистрироваться по месту пребывания. В органах внутренних дел регистрация иностранных граждан и лиц без гражданства производится на основании письменных обращений принимающих организаций и постоянных иностранных представительств в Кыргызской Республике. Обращения должны подаваться в органы внутренних дел не позднее пяти дней с момента сдачи иностранными гражданами и лицами без гражданства в принимающую организацию или представительство документов, удостоверяющих личность, для регистрации.

Закон Кыргызской Республики «Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики» также устанавливает в обязанность органов национальной безопасности принятие участия в разработке мер по вопросам выезда за границу граждан Кыргызской Республики, а также въезда-выезда иностранцев и лиц без гражданства, их перемещения по территории республики.

Но следует отметить, что законодательство, регулирующее порядок проведения проверок субъектов предпринимательства, не содержит норм, определяющих компетенцию вышеуказанных органов по осуществлению проверок деятельности субъектов предпринимательства. **Соответственно можно сделать вывод, что данные органы также не имеют соответствующих полномочий по проверке деятельности тех хозяйствующих субъектов, которые привлекают иностранную рабочую силу, в том числе данные органы не наделены компетенцией проводить проверки в части соблюдения ими норм трудового законодательства в отношении иностранных работников.** Более того, законодательство не содержит положений, обязывающих сотрудников внутренних дел направлять информацию о нарушении норм трудового законодательства, допущенных работодателями в отношении иностранных работников, в государственные органы, компетентные проводить проверки соблюдения трудового законодательства.

Таким образом, специальное законодательство не регулирует и не предусматривает порядок проведения проверок деятельности субъектов предпринимательства органами внутренних дел и службой национальной безопасности.

Выводы по разделу 3 главы III.

1. Действующее законодательство не содержит порядка осуществления проверок деятельности работодателей и индивидуальных предпринимателей на предмет нарушения установленных правил и порядка, а также осуществляющих деятельность без наличия разрешения.

⁷ доходом в крупном размере признается доход, сумма которого превышает в пятьсот раз расчетный показатель

2. Административное выдворение иностранных граждан или лиц без гражданства из Кыргызской Республики осуществляется силами органов внутренних дел и органов национальной безопасности по решению суда.
3. Законодательство, регулирующее порядок проведения проверок субъектов предпринимательства, не содержит норм, определяющих компетенцию МВД и ГСНБ по осуществлению проверок деятельности субъектов предпринимательства.

Раздел 4. Правовые механизмы защиты прав иностранного работника, осуществляющего трудовую деятельность в Кыргызской Республике.

Согласно Закона Кыргызской Республики «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике», иностранные граждане в Кыргызской Республике пользуются теми же правами и свободами и несут те же обязанности, что и граждане Кыргызской Республики, если иное не вытекает из данного Закона и других актов законодательства Кыргызской Республики. Данная норма также закреплена в статье 19 Конституции Кыргызской Республики, которая гласит, что в Кыргызской Республике 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.

Иностранные граждане в Кыргызской Республике равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий и других обстоятельств. Но при этом, использование иностранными гражданами в Кыргызской Республике своих прав и свобод не должно наносить ущерб правам законным интересам граждан Кыргызской Республики и других лиц, интересам общества и государства.

Не допускается наем трудящихся-мигрантов на условиях, унижающих человеческое достоинство, наносящих вред их здоровью и угрожающих их жизни.

Законодатель в целях защиты прав трудящихся-мигрантов обязывает хозяйствующие субъекты⁸:

- представлять в уполномоченный государственный орган в области миграции и трудящемуся-мигранту, принимаемому на работу по трудовому договору (контракту) или гражданско-правовому договору на выполнение работ (оказание услуг), объективную информацию о характере работы, об оплате и охране труда, условиях проживания, о социальном и медицинском обеспечении, проезде трудящегося-мигранта и членов его семьи к месту оплачиваемой трудовой деятельности и возвращении в государство выезда;

- иметь разрешение на привлечение и использование иностранной рабочей силы или на право деятельности, связанной с трудоустройством граждан Кыргызской Республики за ее пределами;

- соблюдать условия трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), заключенного с трудящимся-мигрантом;

- ежеквартально предоставлять в уполномоченный государственный орган в области миграции сведения о трудоустроенных за границей гражданах Кыргызской Республики, сроках действия трудовых контрактов граждан Кыргызской Республики, трудоустроившихся за границей при его содействии, с указанием государства трудоустройства и выполняемого у иностранного работодателя вида работы;

- вносить на специально открываемый уполномоченным государственным органом в области миграции счет средства (гарантийный взнос), обеспечивающие возврат

⁸ Ст. 15 Закона **Кыргызской Республики** «О внешней трудовой миграции»

иностранного работника в столицу страны постоянного его проживания;

- оплачивать расходы, связанные с возвращением (административным выдворением) из Кыргызской Республики иностранных работников, принятых на работу с нарушением установленного настоящим Законом порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы;

- уплачивать ежемесячно от всех видов выплат, начисленных в пользу работников - иностранных граждан и лиц без гражданства, страховые взносы по государственному социальному страхованию в соответствии с законодательством Кыргызской Республики и межгосударственными договорами Кыргызской Республики.

Статья 17 Закона Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции» устанавливает, что при нарушении условий трудового договора (контракта) работодателем, уполномоченный государственный орган в области миграции оказывает содействие трудящемуся-мигранту в получении причитающихся ему льгот и компенсаций, досрочном расторжении трудового договора и возвращению в государство выезда за счет хозяйствующего субъекта.

Важно отметить, что вышеуказанный Закон устанавливает, что:

- в Кыргызской Республике признаются документы о профессиональном образовании, полученные иностранными работниками в учебных заведениях иностранных государств, после их легализации;

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

- в соответствии с законодательством производится возмещение вреда, причиненного здоровью трудящегося-мигранта вследствие увечья либо иного повреждения здоровья, связанного с исполнением трудовых обязанностей, а также вследствие наступления смерти трудящегося-мигранта.

Таким образом, отношения иностранного работника и работодателя основаны на трудовом законодательстве Кыргызской Республики и условия осуществления ими трудовой деятельности на территории Кыргызской Республики регулируются нормами Трудового кодекса Кыргызской Республики, что также закреплено ст. 6 Трудового кодекса Кыргызской Республики: «Настоящий Кодекс, законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, распространяются на всех работников, заключивших трудовой договор с работодателем.

Настоящий Кодекс, законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, обязательны для применения на всей территории Кыргызской Республики для всех работодателей (юридических или физических лиц) независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности».

Норм, ограничивающих права и законные интересы иностранных граждан, осуществляющих законную трудовую деятельность в Кыргызской Республике, трудовое законодательство не содержит.

Согласно Трудовому кодексу Кыргызской Республики, целями трудового законодательства являются установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников и работодателей. Трудовое законодательство направлено на создание необходимых правовых условий для достижения оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений, а также интересов государства (статья 1). Эти цели, на которых в целом основаны принципы трудового законодательства Кыргызской Республики, играют важную роль с точки зрения гарантирования и уважения прав

трудящихся мигрантов.

Необходимо отметить, что статья 3 Трудового кодекса Кыргызской Республики устанавливает, что межгосударственные договоры и иные нормы международного права, ратифицированные Кыргызской Республикой, являются составной и непосредственно действующей частью законодательства Кыргызской Республики.

Если международными договорами, ратифицированными Кыргызской Республикой, установлены более благоприятные для работника правила, чем предусмотренные законами и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, соглашениями, коллективными договорами, то применяются правила международных договоров.

Трудовой кодекс Кыргызской Республики устанавливает обязательность заключения трудового договора между работником и работодателем. Условия трудового договора, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики, являются обязательными для выполнения сторонами.

Трудовой кодекс Кыргызской Республики устанавливает перечень основных обязательств, возникающих между работником и работодателем в отношении друг к другу. Но, необходимо отметить, что это минимум обязательств и данный перечень не является закрытым, т.е. стороны трудового договора могут этот перечень изменить в сторону увеличения.

Основные обязанности работодателя в отношении работника:

- заключить трудовой договор при приеме на работу;
- предоставлять работнику работу, обусловленную трудовым договором;
- обеспечивать работникам равную оплату за труд равной ценности;
- своевременно и в полном размере выплачивать работнику заработную плату;
- предоставлять представителям работников информацию, необходимую для ведения коллективных переговоров, заключения коллективных договоров, а также контроля за их выполнением;
- вести коллективные переговоры, а также заключать коллективный договор в порядке, установленном Трудовым кодексом Кыргызской Республики;
- обеспечивать в организации безопасность труда и условия, отвечающие требованиям охраны и гигиены труда;
- обеспечивать работников оборудованием, инструментами, технической документацией и иными средствами, необходимыми для исполнения ими трудовых обязанностей;
- осуществлять обязательное социальное страхование работников в порядке, установленном законами;
- возмещать вред, причиненный работникам в связи с исполнением ими трудовых обязанностей, а также компенсировать моральный вред в порядке и на условиях, которые установлены Трудовым кодексом Кыргызской Республики, законами и иными нормативными правовыми актами.

Трудовой кодекс Кыргызской Республики предусматривает следующие виды защиты прав работников⁹:

- государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства;
- защита трудовых прав работников профессиональными союзами и иными представительными органами;
- самозащита работниками трудовых прав.

Государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства

⁹ Ст.398 Трудового кодекса Кыргызской Республики

осуществляет Министерство труда, занятости и миграции Кыргызской Республики, а именно Государственная инспекция труда.

Профсоюзная организация или иные представители, избираемые работниками, представляют интересы работников организации при проведении коллективных переговоров, заключении и изменении коллективного договора, осуществлении контроля за его выполнением, рассмотрении трудовых споров работников с работодателем. Необходимо отметить, что работники, не являющиеся членами профсоюза, вправе на договорных условиях уполномочить орган первичной профсоюзной организации представлять их интересы во взаимоотношениях с работодателем (статья 30 Трудового кодекса Кыргызской Республики). Трудовой кодекс Кыргызской Республики не допускает представительство интересов работников органами, созданными или финансируемыми работодателями, органами исполнительной государственной власти и местного самоуправления, политическими партиями (статья 29 Трудового кодекса Кыргызской Республики).

Что касается самозащиты, то законодатель, скорее всего, подразумевал защиту работником своих прав через судебные органы.

Немаловажным фактором в защите прав работников является ответственность работодателя за вред, причиненный здоровью работника. Трудовой кодекс Кыргызской Республики обязывает работодателя нести ответственность за вред, причиненный работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей и происшедшим как на территории работодателя, так и за ее пределами, а также во время следования работника к месту работы или с работы на транспорте, предоставленном работодателем.

Специальный Закон Кыргызской Республики “Об обязательном страховании гражданской ответственности работодателя за причинение вреда жизни и здоровью работника при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей” от 5 августа 2008 года № 194, однозначно и четко не определяет - распространяется ли обязанность работодателя страховать свою гражданско-правовую ответственность за причиненный вред жизни и здоровью иностранного работника при исполнении им трудовых обязанностей на территории Кыргызской Республики.

Но, следует обратить внимание на статью 22 Закона Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции», которая более детально определяет порядок возмещения вреда, причиненного здоровью трудящегося-мигранта. Согласно данной статье, возмещение вреда, причиненного здоровью трудящегося-мигранта вследствие увечья либо иного повреждения здоровья, связанного с исполнением трудовых обязанностей, а также вследствие наступления смерти трудящегося-мигранта, производится в соответствии с законодательством государства трудоустройства.

В случае смерти трудящегося-мигранта, связанной с исполнением трудовых обязанностей, указанных в договоре, хозяйствующий субъект государства трудоустройства обеспечивает перевозку тела и личных вещей умершего на территорию государства выезда и несет все затраты, связанные с этим. Хозяйствующий субъект информирует об этом дипломатическое представительство или консульское учреждение государства выезда с представлением материалов по факту смерти работника.

Не допускается высылка трудящегося-мигранта в государство выезда при увечье или болезни, связанных с исполнением трудовых обязанностей в государстве трудоустройства, кроме тех случаев, когда потерпевший гражданин желает этого сам или это предусматривается международным договором, вступившим в силу в установленном законодательством государства трудоустройства порядке.

Дипломатическое представительство, консульское учреждение или представительство государственного органа в области миграции государства выезда содействует в проведении уголовных, судебных расследований по факту смерти или

возмещения вреда, причиненного здоровью трудящегося-мигранта.

Статья 21 Закона Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции» гласит, что трудящиеся-мигранты подлежат государственному социальному страхованию и пользуются пособиями по государственному страхованию и пенсионным обеспечением на условиях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики и международными договорами.

Более того, кыргызское законодательство устанавливает ответственность за нарушение вышеуказанных норм. Так, Кодекс об административной ответственности Кыргызской Республики (статья 71) устанавливает ответственность за нарушение нанимателем законодательства об охране труда, выразившееся в неисполнении или ненадлежащем исполнении обязанностей по созданию работникам здоровых и безопасных условий труда, внедрению средств и технологий, обеспечивающих соблюдение санитарно-гигиенических норм и требований стандартов по охране труда, в виде административного штрафа.

Выводы по разделу 4 главы III.

1. Трудовой кодекс Кыргызской Республики закрепляет принцип недопущения найма трудящихся-мигрантов на условиях, унижающих человеческое достоинство, наносящих вред их здоровью и угрожающих их жизни. А также устанавливает, что иностранные граждане в Кыргызской Республике равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий и других обстоятельств.
2. Отношения иностранного работника, осуществляющего трудовую деятельность в Кыргызской Республике, и работодателя основаны на трудовом законодательстве Кыргызской Республики и условия осуществления им трудовой деятельности на территории Кыргызской Республики регулируются нормами Трудового кодекса Кыргызской Республики.
3. Трудовой кодекс **Кыргызской Республики** обязывает работодателя нести ответственность за вред, причиненный работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей.
4. Трудящиеся-мигранты подлежат государственному социальному страхованию и пользуются пособиями по государственному страхованию и пенсионным обеспечением на условиях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики и международными договорами.

Глава IV. Порядок трудоустройства граждан Кыргызской Республики за ее пределами.

Раздел 1. Порядок выезда.

Согласно Закону **Кыргызской Республики** “О внешней миграции”, каждый гражданин Кыргызской Республики имеет право на выезд из Кыргызской Республики и въезд в Кыргызскую Республику. Гражданин Кыргызской Республики не может быть лишен права на выезд из Кыргызской Республики.

Граждане Кыргызской Республики выезжают из Кыргызской Республики через пункты пропуска на государственной границе, открытые для международного сообщения, по действительным документам и заменяющим их на основании международных договоров документам.

Граждане Кыргызской Республики могут трудоустроиться за ее пределами при посредничестве отправителей либо частным образом.

Граждане Кыргызской Республики, кроме лиц, находящихся на воинской службе, могут осуществлять трудовую деятельность за пределами Кыргызской Республики.

Граждане Кыргызской Республики, выезжающие за ее пределы для получения оплачиваемой работы, должны иметь трудовой договор (контракт), заключенный с иностранным работодателем и визу государства трудоустройства, выданную его дипломатическим представительством или консульским учреждением, а в случае отсутствия таковых - специально уполномоченными представительствами других стран, если иной порядок не установлен международными договорами, законодательством Кыргызской Республики, а также законодательством государства трудоустройства.

Таким образом, действующее законодательство обязывает выезжающих граждан Кыргызской Республики за рубеж с целью трудоустройства соблюдать два условия:

- **иметь трудовой договор, заключенный с иностранным работодателем;**
- **иметь визу государства трудоустройства.**

Порядок привлечения трудящихся-мигрантов, возрастные и иные требования к ним устанавливаются и регулируются законодательством государства трудоустройства, международными договорами Кыргызской Республики, вступившими в силу в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке.

Документами, дающими право на выезд из Кыргызской Республики и въезд в Кыргызскую Республику и удостоверяющими личность гражданина Кыргызской Республики во время пребывания за ее пределами, являются:

- 1) общегражданский паспорт гражданина Кыргызской Республики;
- 2) дипломатический паспорт;
- 3) служебный паспорт;
- 4) свидетельство на возвращение.

Статья 12 Закона Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции» гласит, что в Кыргызской Республике не могут быть изданы нормативные акты, ограничивающие права граждан Кыргызской Республики на свободу выезда из Кыргызской Республики для осуществления ими трудовой деятельности. Тогда как согласно ст.46 Закона Кыргызской Республики «О внешней миграции», гражданину Кыргызской Республики может быть временно отказано в выезде из Кыргызской Республики в случаях:

- 1) если заявитель осведомлен в информации, составляющей государственный секрет, - до истечения срока, установленного законодательством Кыргызской Республики;
- 2) если действуют неотрегулированные алиментные, договорные или иные неисполненные обязательства, - до исполнения обязательств или разрешения спора по взаимному согласованию сторон в предусмотренных законом случаях, или обеспечения обязательств залогом, если иное не предусмотрено международными договорами Кыргызской Республики;
- 3) если против заявителя возбуждено уголовное дело, - до окончания производства по делу;
- 4) если заявитель осужден за совершение преступления, - до отбытия наказания или освобождения от наказания;
- 5) если заявитель уклоняется от исполнения обязательств, возложенных на него судебным решением, - до исполнения обязательств;
- 6) если заявитель сознательно сообщил о себе ставшие известными ложные сведения, - до выяснения причин и последствий представления ложных сведений;
- 7) если заявитель подлежит призыву на срочную военную службу, - до решения

вопроса об отсрочке от призыва;

8) если в отношении заявителя предъявлен гражданский иск в суд, до окончания производства по делу;

9) если заявитель по приговору суда признан особо опасным рецидивистом или находится под административным надзором милиции, - до погашения (снятия) судимости или прекращения надзора.

В вышеуказанных случаях паспорт может быть временно задержан или изъят, а также в случае использования паспорта для совершения преступления, или обнаружения в нем подделки, а также в случаях прекращения гражданства Кыргызской Республики. Временная задержка или изъятие паспорта в таких случаях осуществляются судом, органами прокуратуры, органами внутренних дел, органами национальной безопасности, органами пограничной службы Кыргызской Республики.

В случае возникновения в каком-либо иностранном государстве чрезвычайной ситуации, делающей невозможным создание в нем условий для безопасности граждан Кыргызской Республики, Правительство Кыргызской Республики по представлению Министерства иностранных дел Кыргызской Республики принимает решение об особом порядке выезда граждан Кыргызской Республики в это государство или вправе вводить временное ограничение на выезд в данное государство. Указанные ограничения действуют до прекращения обстоятельств, препятствующих выезду.

Решение Правительства Кыргызской Республики в обязательном порядке доводится до сведения граждан Кыргызской Республики, имеющих намерение выехать в государство, по которому принято решение Правительства Кыргызской Республики, и предупреждаются о невозможности со стороны Кыргызской Республики обеспечить гражданину необходимую безопасность в связи с возникновением чрезвычайной ситуации. Это предупреждение не является запретом для выезда.

Выводы по разделу 1 главы IV.

1. Учитывая, что сложности с трудоустройством трудящихся-мигрантов связаны во многом с недостатком квалификации, необходимо принять общенациональные программы по оказанию им помощи в получении образования и профессиональной подготовке, усилить работу по организации специальных краткосрочных курсов обучения мигрантов определенным профессиям.
2. Действующее законодательство обязывает выезжающих граждан **Кыргызской Республики** за рубеж с целью трудоустройства соблюдать два условия:
 - иметь трудовой договор, заключенный с иностранным работодателем;
 - иметь визу государства трудоустройства.
3. Правительство Кыргызской Республики, в случае возникновения в каком-либо иностранном государстве чрезвычайной ситуации, делающей невозможным создание в нем условий для безопасности граждан Кыргызской Республики, принимает решение об особом порядке выезда граждан Кыргызской Республики в это государство или вправе вводить временное ограничение на выезд в данное государство.

Раздел 2. Частные агентства занятости.

Деятельность частных агентств занятости (отправителей) детально регулируется Положением «О порядке осуществления деятельности по трудоустройству граждан Кыргызской Республики за рубежом» от 8 сентября 2006 года №639.

Под деятельностью, связанной с трудоустройством граждан **Кыргызской Республики** за ее пределами, понимается любая деятельность юридических и физических лиц по организации выезда граждан **Кыргызской Республики** за границу с целью осуществления трудовой деятельности. Данный вид деятельности осуществляется на основании разрешения. Выдача разрешений на право деятельности, связанной с трудоустройством граждан **Кыргызской Республики** за ее пределами и контроль за их использованием осуществляется уполномоченным государственным органом.

Для получения разрешения отправитель по месту своей регистрации представляет областные или городские комитеты по миграции заявление. Перечень документов, прилагаемых к заявлению, устанавливает уполномоченный государственный орган.

Решение о выдаче разрешения рассматривается в течение 30 дней со дня подачи заявления после обязательного согласования с Государственной службой национальной безопасности **Кыргызской Республики** и Министерством внутренних дел **Кыргызской Республики**. Данный срок может быть продлен Госкомитетом по миграции и занятости с извещением заявителя о необходимости проведения дополнительной экспертизы.

Мотивированный отказ в выдаче разрешения доводится до заявителя в письменной форме в течение пяти дней после принятия решения об отказе в выдаче разрешения.

Выдача разрешений осуществляется на платной основе. За выдачу разрешения с отправителя взимается плата в размере, утверждаемом Правительством Кыргызской Республики.

Согласно Положению, разрешение выдается отправителю после перечисления им на установленный банковский депозитный счет суммы в размере 50 тысяч сомов на весь период действия разрешения. Средства, находящиеся на банковском депозитном счете, расходуются для возмещения возможного материального ущерба, причиняемого трудовому мигранту вследствие несоблюдения условий договора, заключенного между отправителем и иностранным работодателем, и/или индивидуального трудового договора. Механизм расходования депозита утверждается специальным соглашением между отправителем и Госкомитетом по миграции и занятости. Тут следует обратить внимание, что в Законе нет четкой дифференциации по правам и обязанностям между хозяйствующими субъектами, привлекающими и использующими иностранную рабочую силу и отправителями граждан Кыргызской Республики за рубеж с целью трудоустройства. Так же, как в статьях 6 и 15 Закона, гарантийный взнос употребляется как в отношении хозяйствующего субъекта - работодателя, так и в отношении отправителей, тогда как в Положении имеется установленное понятие в отношении отправителей - «депозит». Данные понятия необходимо разграничивать, для более четкого регулирования деятельности данных субъектов.

Разрешение выдается сроком до одного года и может быть продлено по заявлению отправителя. При продлении срока действия разрешения с отправителя взимается плата в размере, предусмотренном за выдачу разрешения.

После получения разрешения, на отправителя возлагается ряд обязательств, в том числе:

- обеспечить заключение согласованного с Госкомитетом индивидуального трудового договора между гражданином Кыргызской Республики и иностранным работодателем;
- до заключения трудового договора обеспечить работников соответствующей информацией относительно места пребывания, характера работы, размеров оплаты труда, охраны труда, пенсионного и медицинского обеспечения, а также о религиозных и национальных традициях и других условиях принимающей стороны;
- до выезда зарегистрировать в Госкомитете каждого кандидата, выезжающего за рубеж с целью трудоустройства;
- ежемесячно представлять в Госкомитет сводные данные о гражданах Кыргызской Республики, трудоустроенных за границей при его содействии, с указанием сроков

действия трудовых договоров граждан, страны въезда и выполняемого у иностранного работодателя вида работы;

- вести строгий учет копий трудовых договоров, заключенных при его участии, между гражданами Кыргызской Республики и иностранными работодателями, а также других документов, подтверждающих право граждан на работу по найму за границей;
- нести ответственность за достоверность информации, предоставляемой гражданину.

Также, согласно вышеуказанному Положению, отправитель несет ответственность перед трудящимся-мигрантом за несоблюдение иностранным работодателем условий индивидуального трудового договора в соответствии с законодательством Кыргызской Республики и настоящим Положением.

Действующее законодательство предусматривает следующие виды ответственности за нарушения отправителем порядка трудоустройства граждан Кыргызской Республики за ее пределами:

- предупреждение отправителю со стороны уполномоченного государственного органа с указанием срока для устранения выявленных нарушений;
- в случае неисполнения требований по устранению выявленных нарушений либо повторного их нарушения уполномоченный государственный орган может приостановить действие выданного разрешения или аннулировать его;
- несоблюдение отправителем условий Положения или недобросовестная деятельность отправителя, распространение через средства массовой информации или иными способами заведомо недостоверных данных влекут за собой приостановление действия разрешения либо его аннулирование, отказ в его выдаче или продлении срока действия, а также ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- за действие или бездействие отправителя, в результате которого возникает угроза жизни людей или их здоровью, Госкомитет по миграции и занятости без предупреждения может аннулировать выданное разрешение.

Юридическим и физическим лицам, не имеющим разрешения, запрещается заниматься деятельностью по трудоустройству граждан Кыргызской Республики за рубежом. Юридические и физические лица, незаконно занимающиеся деятельностью, связанной с трудоустройством граждан Кыргызской Республики за ее пределами, несут ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Если обратиться к Кодексу об административной ответственности **Кыргызской Республики**, то статья 77 устанавливает ответственность за осуществление деятельности по трудоустройству граждан Кыргызской Республики за границей без лицензии или с нарушением условий, предусмотренных лицензией – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти до двадцати расчетных показателей¹⁰, на должностных лиц - от пятидесяти до ста расчетных показателей, на юридических лиц - от трехсот до семисот расчетных показателей. Следует обратить внимание, что Кодекс определяющим фактором указывает лицензию, а не разрешение.

Выводы по разделу 2 главы IV.

1. Действующее законодательство не определяет комплекс мероприятий или перечень услуг отправителей по трудоустройству граждан за рубежом, что не дает возможность уполномоченному государственному органу четко отслеживать деятельность отправителей. При этом необходимо разграничивать:

¹⁰ Согласно постановлению Жогорку Кеңеша **Кыргызской Республики** от 15 июня 2006 года N 1115-III расчетный показатель - 100 сомов.

- услуги по содействию соискателям вакансий в трудоустройстве, включающие комплекс мероприятий, проводимых отправителем с целью удовлетворения обращения соискателя вакансии;

- услуги по поиску и подбору соискателей вакансий, включающие комплекс мероприятий, проводимых отправителем с целью удовлетворения соответствующего заказа работодателя.

2. Любые гражданско-правовые сделки осуществляются на основе договора. Миграционное законодательство не предусматривает обязательное заключение договора между отправителем и соискателем вакансий об оказании услуг по трудоустройству за рубежом. Как и любой гражданско-правовой договор, данный договор позволил бы четко определить предмет договора, обязанности отправителя и его ответственность. Более того, в данном случае, отправитель также имел бы возможность защитить свои интересы в случаях, когда нарушение или ненадлежащее исполнение условий трудового договора происходит по вине трудового мигранта.

3. Законодательство дает право иностранному работодателю напрямую нанимать кыргызских граждан, что не дает возможность государству не только контролировать этот процесс, но и в кризисной ситуации оказать помощь или содействие своим гражданам.

4. Закон не регламентирует порядок выдачи разрешений отправителям и контроль за их деятельностью. Данный порядок регулируется только на уровне подзаконного нормативного акта.

5. Норма, дающая право уполномоченному государственному органу устанавливать перечень документов, прилагаемых к заявлению и форму разрешения, а также норма о проведении дополнительной экспертизы при принятии решения о выдаче или отказе разрешения по усмотрению уполномоченного государственного органа, является широкой базой для коррупционных рисков и позволяет не нести ответственность за бюрократизм при получении разрешения. Необходимо отметить, что абсолютно не отрегулирован порядок назначения и проведения экспертизы.

7. Кодекс об административной ответственности **Кыргызской Республики** предусматривает ответственность за осуществление деятельности по трудоустройству граждан Кыргызской Республики за границей без лицензии или с нарушением условий, предусмотренных лицензией.

Раздел 3. Ответственность за нарушение норм, регулирующих деятельность по трудоустройству граждан за рубежом.

Статья 26 Закона **Кыргызской Республики** «О внешней трудовой миграции» устанавливает ответственность хозяйствующих субъектов. Согласно данной статье, хозяйствующие субъекты, допустившие нарушение установленного порядка направления граждан Кыргызской Республики для трудовой деятельности за границу и привлечения иностранных граждан для работы в Кыргызской Республике, привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность, связанную с трудоустройством граждан Кыргызской Республики за ее пределами, а также привлечением иностранной рабочей силы в Кыргызскую Республику, которые ввели в заблуждение трудящихся-мигрантов и представили в уполномоченный государственный орган в области миграции ложные сведения о характере трудовой деятельности, лишаются права на осуществление этой деятельности и привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Таким образом, данные нормы носят отсылочный характер. Следовательно, для определения ответственности, необходимо обратиться к Уголовному кодексу

Кыргызской Республики и Кодексу об административной ответственности Кыргызской Республики.

Уголовный кодекс **Кыргызской Республики** содержит следующие статьи:

- Статья 204-1 устанавливает ответственность за организацию незаконной миграции путем предоставления транспортных средств либо поддельных документов, либо жилого или иного помещения, а также оказания гражданам иных услуг для незаконного въезда, выезда, перемещения по территории Кыргызской Республики;

- Статья 204-2 устанавливает ответственность за нарушение правил привлечения и использования в Кыргызской Республике иностранной рабочей силы после принятия мер административного воздействия.

Что касается нарушения условий трудового договора и прав трудящихся-мигрантов – граждан Кыргызской Республики иностранным работодателем, трудящийся-мигрант вправе обратиться в дипломатическое представительство или консульское учреждение Кыргызской Республики, которое принимает меры по защите его прав, в том числе на получение причитающихся льгот и компенсаций, расторжению трудового договора (контракта) и возвращению трудящегося-мигранта (и членов его семьи) в Кыргызскую Республику (Ст.17 Закона **Кыргызской Республики** “О внешней трудовой миграции”). Необходимо отметить, что дипломатическое представительство или консульское учреждение полноценно сможет помочь трудящимся-мигрантам в случае, если имеется надлежаще заключенный трудовой договор или другие доказательства, свидетельствующие о факте трудовых отношений.

Для профилактики и предотвращения незаконной трудовой миграции, уполномоченный государственный орган в области миграции во взаимодействии с другими органами исполнительной власти осуществляет контроль за привлечением и использованием иностранной рабочей силы, а также за отправкой граждан Кыргызской Республики в целях осуществления трудовой деятельности за границу хозяйствующими субъектами. А также, данный орган совместно с другими органами государственного управления принимает меры для предотвращения и пресечения незаконной миграции, незаконного найма граждан Кыргызской Республики для работы за ее пределами и иностранных граждан и лиц без гражданства для работы в Кыргызской Республике. Для этих целей он проводит мониторинг деятельности хозяйствующих субъектов Кыргызской Республики, связанной с трудоустройством граждан Кыргызской Республики за ее пределами, а также привлечением и использованием иностранной рабочей силы в Кыргызской Республике (статья 28 Закона **Кыргызской Республики** «О внешней трудовой миграции»).

Немаловажным фактором в профилактике незаконной миграции играют меры против вводящей в заблуждение информации. Так, статья 29 Закона **Кыргызской Республики** «О внешней миграции» определяет, что уполномоченный государственный орган в области миграции совместно с другими органами государственного управления принимает меры, направленные на предотвращение распространения информации, вводящей в заблуждение. Хозяйствующие субъекты и средства массовой информации за нарушение порядка рекламирования деятельности в сфере внешней трудовой миграции, а также в случае признания рекламы ненадлежащей, несут ответственность, предусмотренную законодательством Кыргызской Республики. Уголовный кодекс **Кыргызской Республики** предусматривает ответственность за заведомо ложную рекламу (Статья 192).

Выводы по разделу 3 главы IV.

1. Для полноценной защиты прав и законных интересов трудящихся-мигрантов, подлежат, в первую очередь, раскрытию механизмы обеспечения и реализации правового статуса трудящегося - мигранта. Важно учесть при этом, как национальное законодательство воспринимает общепризнанные принципы и нормы международного права в формировании правового статуса субъекта внешней трудовой миграции.
2. Уголовный кодекс Кыргызской Республики содержит нормы, согласно которым к ответственности привлекаются хозяйствующие субъекты за организацию незаконной миграции и за нарушение правил привлечения и использования в Кыргызской Республике иностранной рабочей силы после принятия мер административного воздействия.
3. Дипломатическое представительство или консульское учреждение Кыргызской Республики, наделено полномочиями по защите прав трудящегося-мигранта – гражданина Кыргызской Республики.
4. Уполномоченный государственный орган в области миграции проводит мониторинг деятельности хозяйствующих субъектов Кыргызской Республики, связанной с трудоустройством граждан Кыргызской Республики за ее пределами, а также привлечением и использованием иностранной рабочей силы в Кыргызской Республике.
5. Уголовный кодекс Кыргызской Республики предусматривает ответственность за заведомо ложную рекламу.

Глоссарий.

- **трудящийся-мигрант** - лицо, имеющее урегулированный статус и занимающееся трудовой деятельностью в государстве, гражданином которого оно не является.

- **внешняя трудовая миграция** - добровольный выезд на законном основании граждан Кыргызской Республики за ее пределы, а также въезд иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию Кыргызской Республики с целью осуществления ими трудовой деятельности.

- **маятниковая (приграничная) трудовая миграция** - регулярный выезд граждан Кыргызской Республики на территорию сопредельного государства и въезд граждан сопредельного государства на территорию Кыргызской Республики в целях осуществления трудовой деятельности при условии постоянного проживания на территории государства выезда.

- **работодатель** - физическое или юридическое лицо, которое предоставляет работу или осуществляет свою деятельность на условиях трудового договора (контракта) или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) в государстве трудоустройства.

- **отправитель** - физическое или юридическое лицо, занимающееся деятельностью, связанной с направлением граждан Кыргызской Республики для осуществления ими трудовой деятельности за границу.

- **трудовая деятельность** - работа по найму, иная оплачиваемая работа, а также деятельность, отличная от работы по найму, обеспечивающая средства для существования трудящегося, работающего, как правило, самостоятельно или совместно с членами своей семьи на основании контракта, договора или квоты на привлечение и использование рабочей силы или самостоятельно в соответствии с законодательством государства, а также заключенными международными договорами, вступившими в силу в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке.

- **незаконная трудовая миграция** - осуществление трудовой и профессиональной деятельности в Кыргызской Республике иностранными лицами и лицами без гражданства

с нарушением порядка и правил трудоустройства, установленных национальным законодательством.

- **незаконный трудящийся-мигрант** - лицо, нарушившее порядок и правила трудоустройства, установленные национальным законодательством в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства.

- **государство выезда** - государство, на территории которого трудящийся-мигрант проживает постоянно и из которого выезжает в другое государство в целях осуществления трудовой деятельности.

- **государство трудоустройства** - государство, в котором трудящийся-мигрант занимается трудовой деятельностью.

- **урегулированный статус** - наличие разрешения на пребывание и осуществление оплачиваемой трудовой деятельности на территории государства трудоустройства в соответствии с законодательством государства трудоустройства.

- **квота на привлечение иностранной рабочей силы** - предельная численность иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих на территорию Кыргызской Республики с целью осуществления трудовой деятельности. Квота на привлечение иностранной рабочей силы определяется в зависимости от ситуации на внутреннем рынке труда Кыргызской Республики и устанавливается Правительством Кыргызской Республики;

- **разрешение на привлечение иностранной рабочей силы** - документ установленного образца, выдаваемый Государственным комитетом Кыргызской Республики по миграции и занятости (далее - Госкомитет), дающий право юридическим и физическим лицам на привлечение и использование иностранной рабочей силы;

- **разрешение на работу** - документ установленного образца, выдаваемый Госкомитетом и подтверждающий право иностранных граждан или лиц без гражданства на осуществление в Кыргызской Республике трудовой или предпринимательской деятельности;

- **работодатель** - кыргызское или иностранное юридическое или физическое лицо, независимо от формы собственности, получившее в установленном порядке разрешение на привлечение иностранной рабочей силы и использующее труд иностранных работников на основании заключенных с ними трудовых договоров;

- **иностранная рабочая сила и/или иностранные работники** - иностранные граждане и лица без гражданства, законно въехавшие на территорию Кыргызской Республики с целью осуществления трудовой деятельности;

- **трудовая деятельность иностранного работника** - деятельность иностранного гражданина или лица без гражданства, осуществляемая на территории Кыргызской Республики с целью получения прибыли;

- **иностраный индивидуальный предприниматель** - иностранный гражданин или лицо без гражданства, осуществляющий индивидуальную трудовую деятельность без образования юридического лица на основе патента налогового органа Кыргызской Республики.

- **административное выдворение** - принудительное и контролируемое перемещение иностранных граждан и лиц без гражданства через государственную границу за пределы Кыргызской Республики в случаях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

- **безвизовый режим** - режим, при котором граждане иностранного государства имеют право без оформления визы въезжать, выезжать, следовать транзитом, передвигаться и пребывать на территории Кыргызской Республики по одному из действительных документов, признаваемых Кыргызской Республикой в этом качестве, если иное не предусмотрено международными договорами Кыргызской Республики.

- **вид на жительство** - документ, дающий право иностранным гражданам или лицам без гражданства на постоянное или временное проживание в Кыргызской Республике.

- **виза** - отметка в действительном документе иностранного гражданина или лица без гражданства, признанного Кыргызской Республикой, и разрешающая въезд в Кыргызскую Республику, пребывание на ее территории, выезд из Кыргызской Республики и транзитный проезд.

- **иностраный гражданин** - лицо, не являющееся гражданином Кыргызской Республики и имеющее доказательства своей принадлежности к гражданству какого-либо иностранного государства.

- **лицо без гражданства** - лицо, не являющееся гражданином Кыргызской Республики и не имеющее доказательств своей принадлежности к гражданству какого-либо иностранного государства.

Заключение.

Миграция стала внешней, то есть межгосударственной. Следовательно, и методы регулирования необходимо основывать на принципах международного права, на основе общепризнанных принципах и нормах международного права, а также на основе двухсторонних межгосударственных договоров. Так как эффективных правовых мер противодействия нелегальной трудовой миграции в законодательстве Кыргызской Республики не имеется. Расширение территориального перемещения граждан Кыргызской Республики за пределы территории страны с целью занятия трудовой деятельностью и въезд иностранных граждан (лиц без гражданства) для осуществления трудовой деятельности в Кыргызской Республике требует законодательного решения целого комплекса проблем правового регулирования данных процессов.

В первую очередь необходимо выработать правовой статус трудящегося-мигранта и механизмы реализации и защиты такого статуса. Так как необходимость установления механизмов защиты прав и свобод личности, вытекает из требований Конституции Кыргызской Республики, которая объявила высшей ценностью государства - права и свободы гражданина и человека. Следовательно, государство обязано признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека, т.к. трудящийся-мигрант одновременно оказывается и объектом эксплуатации, и субъектом насилия, представляя угрозу для безопасности личности, общества и государства, негативно воздействуя не только на правопорядок, но и на социально-экономическую и политическую сферы жизни страны.

В действующем миграционном законодательстве не сформирован и недостаточно разработан понятийный аппарат миграционного института. Применение различной терминологии для обозначения одного и того же понятия, нечеткость формулировок создают дополнительные сложности, как для правоприменительной практики, так и для формирования единых правовых основ в сфере миграции. Также, до настоящего времени не проведена классификация нормативно-правовых актов. Таким образом, остается еще много проблем в области миграции, которые нуждаются в государственном регулировании.

Рекомендации.

1. В действующий Закон Кыргызской Республики «О внешней миграции» необходимо внести изменения и дополнения, устанавливающие основы государственного регулирования миграционных процессов, закрепляющие статус основных субъектов миграционных отношений, определяющие направления и виды миграции, четкий порядок выезда из Кыргызской Республики и въезда в нее, транзитного проезда через кыргызскую территорию, миграционный учет в Кыргызской Республики. Такие изменения и дополнения позволят объединить разрозненные правовые нормы, действующие в области

миграционных отношений, содержащиеся в разных нормативных правовых актах, устранить существующие пробелы миграционного законодательства с целью реализации концептуальных основ миграционной политики Кыргызской Республики.

2. Правовой основой для регулирования трудовой миграции на межгосударственном уровне являются двухсторонние соглашения. Большинство договоров со странами СНГ были заключены в 90-х годах, когда трудовая миграция еще не достигла широкого размаха. Для эффективного решения вопросов, связанных с трудовой миграцией в рамках двухстороннего сотрудничества государств, необходимо заключение новых двухсторонних договоров, а также расширить круг государств для сотрудничества в рамках двухсторонних и многосторонних соглашений в рамках ШОС, СНГ и ЕврАзЭС соглашений, где будут отражены (оптимальные) решения по борьбе с нарушением законных прав и интересов трудящихся-мигрантов.

3. Классифицировать административно-правовые нормы в соответствии с основными направлениями государственного регулирования в сфере миграции, т.к. особую актуальность, в настоящее время, имеет наделение правоохранительных органов и соответствующих государственных органов дополнительными полномочиями, включая активное противодействие нелегальной трудовой миграции.

4. На уровне закона усилить механизмы регулирования процесса выезда граждан Кыргызской Республики за рубеж с целью трудоустройства, т.к. это дает возможность государству в кризисной ситуации оказать помощь или содействие своему гражданину, находящемуся за рубежом и решить вопрос управления стихийной миграцией, являющейся базой для нелегальной трудовой миграции.

5. Активизировать деятельность компетентных государственных органов по защите прав трудящихся-мигрантов – граждан Кыргызской Республики, осуществляющих трудовую деятельность за рубежом, путем разработки системы мер, направленных на повышение осведомленности трудящихся-мигрантов об их правах и обязанностях, а также организации работы по повышению потенциала сотрудников уполномоченных государственных органов в плане защиты прав трудящихся-мигрантов.

6. В Кыргызстане отсутствует детальное регулирование трудовых отношений с работниками-мигрантами на уровне законодательства. Действующие нормативные правовые акты, не соответствуют сложившейся ситуации, т.к. они в основном регулируют вопросы законного нахождения трудящихся-мигрантов в Кыргызстане, и лишь поверхностно затрагивают трудовые отношения данной категории работников. В следствие чего, необходима выработка механизмов правового регулирования труда иностранных работников и принятие нормативных правовых актов, регулирующих трудовые отношения работников-мигрантов.