

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СФЕРЕ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

К. Исабеков

Рассматривается законодательная политика в области урегулирования проблем, связанных с трудовой миграцией; анализируются наиболее актуальные вопросы правовой характеристики; предложены конкретные рекомендации к некоторым понятиям, касающимся трудовой миграции.

Ключевые слова: законодательная политика; трудовая миграция; Конституция Кыргызской Республики.

Проблемами трудовой миграции, использования иностранной рабочей силы в настоящее время занимаются достаточно широкий круг заинтересованных лиц, мнение которых (специалистов) по этому поводу не однозначны.

С одной стороны, использование иностранной рабочей силы оказывает позитивное влияние на социально-экономическое развитие государства. Трудом иностранных работников не только создается часть валового внутреннего продукта, но также обеспечивается определенная конкурентоспособность предприятий, ввиду сравнительно более низкой стоимости рабочей силы. Как показывает практика, мигранты занимают, прежде всего, те рабочие места, которые не пользуются спросом из-за низкого уровня оплаты, тяжелых и вредных условий труда или которые не могут быть заполнены из-за дефицита кадров по определенным профессиям, специальностям.

С другой стороны, по мнению ряда экспертов, массовое привлечение низко квалифицированной иностранной рабочей силы не способствует повы-

шению цены рабочей силы, сдерживает процесс технического перевооружения экономики и, как следствие, не позволяет повысить производительность труда¹.

В настоящее время официальная инфраструктура, обслуживающая внешнюю трудовую миграцию (информационные службы, посреднические сервисы по трудоустройству, поиску жилья, помощи в оформлении регистрации и т. п.), минимальна. Преобладают неформальные силы и теневое посредничество. Поэтому большинство эмигрантов при организации миграции пользуются ненадежной или неверной информацией, полученной через посредников и знакомых, и такими же каналами трудоустройства и поиска жилья. Преобладание неофициальных и нелегальных связей на этапе трудоустройства является существенным факто-

¹ Рекомендации по гармонизации национального законодательства государств-участников СНГ в сфере борьбы с незаконной миграцией // Приложение к постановлению комиссии от 23 октября 2008 года. № 4.

ром дальнейшей маргинализации мигрантов и их эксплуатации.

Отмечаются многочисленные факты грубого нарушения трудовых прав иммигрантов: принуждение работать сверх положенного времени; отсутствие социальных льгот, оплаченных выходных, отпуска по болезни и прочие; принуждение работать с повышенной интенсивностью; без оплаты или с неопределенными перспективами оплаты. Работодатели часто изымают документы, удостоверяющие личность мигранта – под предлогом регистрации, – что делает мигрантов еще более уязвимыми. Распространены также более серьезные формы эксплуатации, связанные с элементами рабства и торговли людьми: ограничение свободы, изоляция; обман, угрозы, шантаж; принуждение к секс-услугам; наличие долга работодателю.

По данным различных исследований до 80 % трудовых мигрантов не имеют письменного договора со своим работодателем и получают зарплату так называемым “черным налом”¹.

Подавляющее большинство трудящихся-мигрантов за пределами Кыргызстана пользуется неофициальными каналами трудоустройства и находится в странах приема на нелегальном положении, что является причиной не соблюдения ими трудового, налогового и миграционного законодательств и обрекает их на социально-экономическую, правовую неуязвимость и незащищенность.

Нарушения происходят как со стороны работодателей, так и самих мигрантов. Нелегальные трудовые иммигранты заняты малоквалифицированным трудом. Они подвергаются жестокой эксплуатации: зарплата – низкая, условия труда, правила безопасности не соблюдаются, социальные гарантии не обеспечиваются. Работодатели обычно используют незарегистрированных трудовых мигрантов как дешевую рабочую силу и не производят социальных выплат и взносов.

Рабочие, как правило, не платят налогов, и таким образом, сами, нарушая закон, не обращаются в суд и иные инстанции в случае ущемления их прав.

Значительная часть трудовых мигрантов, по вышеперечисленным причинам, становится незаконными мигрантами со всеми вытекающими из этого правовыми (штраф, депортация или выдво-

¹ *Исабеков К.С.* К вопросу внешней трудовой миграции / К.С. Исабеков // Вестник Кыргызско-Узбекского университета “Наука. Образование. Техника”. “Гуманитарные науки”. Ч. 1. Ош, 2009. № 1 (1). С. 158.

рение, уголовная ответственность) и жизненными последствиями.

Незаконное положение мигрантов порождает серьезные вызовы для принимающего государства:

- растет уровень криминализации общества, причем не столько за счет преступности среди мигрантов, сколько за счет преступлений против мигрантов (коррупция, сверхэксплуатация и рабский труд, неоплата по завершению работы, ограбления, избиения и “отъем” денег за границей и т. д.);
- возникают угрозы экономической безопасности здоровья населения и т. д.² Из-за нерешенности вопросов регистрации по месту пребывания и получения разрешительных документов на трудовую деятельность, большинство мигрантов находятся в теневом экономическом пространстве. Опросы, проведенные в среде мигрантов, подтверждают, что они хотя и законно платят соответствующие налоги в государственный бюджет, но не могут, по причине несовершенства законодательства.

Такого рода проблемы ждут и иностранных граждан, которые выбрали для ведения такого рода деятельности наше государство. Так как законодательство Кыргызской Республики далеко не идеально, с другой стороны, экономическая несостоятельность нашего государства принять иностранных граждан и лиц без гражданства.

Тем не менее, законодательство Кыргызской Республики в целом регулирует порядок и правила пребывания иностранных граждан в нашем государстве. В частности, статья 25 Конституции Кыргызской Республики закрепляет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, свободно выезжать за пределы Кыргызской Республики. Согласно Конституции Кыргызской Республики, признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина “согласно общепризнанным принципам и нормам международного права” (п. 3 статьи 6)³. Положения Конституции Кыргызской Республики детализируются текущим законодательством и правоприменительной практикой.

² Аналитический отчет по итогам исследования Центра социальных исследований при Американском Университете в Центральной Азии. Бишкек, 2008. С. 23.

³ Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года (В редакции Закона Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года, принятая на референдуме КР).

В настоящее время Кыргызстан принял ряд нормативно-правовых актов¹, соответствующие Кодексы Кыргызской Республики², Указы Президента Кыргызской Республики³, постановления и распоряжения Правительства Кыргызской Республики⁴, межведомственные и внутриведом-

¹ Закон КР “О внешней миграции” от 17 июля 2000 г. // Ведомости Жогорку Кенеша КР. 2000. № 7; Закон КР “О внутренней миграции” от 30 июля 2002 г. // Ведомости Жогорку Кенеша КР. 2002. № 133; Закон КР “О беженцах” от 25 марта 2002 г. // Ведомости Жогорку Кенеша КР. 2002. № 44; Закон КР “О присоединении КР к Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г.” (Ратифицирован Кыргызстаном 15 апреля 2003 года. № 80); Закон КР “О предупреждении и борьбе с торговлей людьми” от 17 марта 2005 г. № 55; Закон КР “О структуре Правительства КР” от 27 декабря 2005 г. № 153 (утвержден Государственный комитет по миграции и занятости в структуре Правительства КР); Закон КР “О внешней трудовой миграции” от 14 ноября 2005 г. // Ведомости Жогорку Кенеша КР. 2006. № 1; Закон КР “О гражданстве КР” // Ведомости Жогорку Кенеша. 2007. № 5.

² Кодекс КР об административной ответственности. Бишкек, 1999; Трудовой кодекс КР. Бишкек, 2008; Уголовный кодекс КР. Бишкек: Нормативные акты КР, 2008; Гражданский кодекс Кыргызской Республики. Ч. 1, 2. Бишкек: ИСС “ТОКТОМ-ЮРИСТ”, 2003 и др.

³ Указ Президента КР “О мерах по борьбе с незаконным ввозом и торговлей людьми в КР” от 21 апреля 2002 г. № 94; Указ Президента КР от 30 апреля 2004 г. “Концепция государственной миграционной политики КР до 2010 г.”; Указ Президента КР “О мерах по обеспечению реализации Закона КР “О структуре Правительства КР” от 26 октября 2009 г. // Эркин-Тоо. 2009. № 91 и др.

⁴ Положение о Государственном комитете КР по миграции и занятости // Постановление Правительства КР от 21 декабря 2005 г. № 603; Постановление Правительства КР “О Программе “Национальная политика занятости населения КР до 2010 г.”. 2006. 17 августа. № 591; Программа “Национальная политика занятости населения КР до 2010 г. // Государственный комитет КР по миграции и занятости. Бишкек, 2006; Постановление Правительства КР от 14 июля 2000 г. № 413 “О реализации Решения Совета глав правительств СНГ о Положении об общей базе данных о незаконных мигрантах и лицах, въезд которым в государства-участники Соглашения о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией закрыт в соответствии с их действующим национальным законодательством и порядке обмена информацией о незаконной миграции”; Постановление Правительства КР “О реальном

ственные приказы и инструкции, соглашения и международные договора⁵.

Важную часть нормативной правовой базы составляют международные договора. В частности, Кыргызская Республика заключила более 50-ти международных соглашений, регулирующих трудовую деятельность иностранных граждан, а также относящихся к реализации миграционной политики Кыргызской Республики, в том числе: Соглашение государств-участников СНГ “О сотрудничестве в области трудовой миграции и со-

урвне безработицы в КР и мерах по ее сокращению с учетом требований МОТ” от 31 января 2007 г. № 27.

⁵ Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 2 ноября 2000 г.; Основные положения проекта концепции общего миграционного пространства государств-участников СНГ/ Постановление комиссии государств-участников общего миграционного пространства СНГ от 28 октября 2009 г. № 3; Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г.; Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказание за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности от 2 ноября 2000 г.

Положение о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации // Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 321; Постановление Постоянной комиссии по социальной политике и правам человека Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. Санкт-Петербург, 14 мая 2009 г.; Решение Консультативного Совета по труду, миграции и социальной защите населения государств-участников СНГ. Астана, 25 июня 2009 г. № 22; Рекомендации по гармонизации национального законодательства государств-участников СНГ в сфере борьбы с незаконной миграцией // Приложение к постановлению комиссии от 23 октября 2008 г. № 4; Руководство по пограничному и таможенному контролю / под ред. В.Н. Христьян, П.К. Поливанова и др. Бишкек, 2007. 481 с.; Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией (Ратифицировано Законом КР от 1 августа 2003 г.). № 180; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Кыргызской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов от 28 марта 1996 г.; Соглашение между Правительством КР и Правительством Республики Казахстан о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов, занятых на сельскохозяйственных работах в приграничных областях от 22 мая 2002 г.

циальной защиты трудящихся-мигрантов” от 15 апреля 1994 г.; Соглашение “О сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией” от 06 марта 1998 г., Соглашение в рамках ЕврАзЭС “О взаимных безвизовых поездках граждан” от 30 ноября 2000 г. Кроме того Кыргызстан присоединился к Международной Конвенции “О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей”, принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 г., а также к основополагающим конвенциям по правам человека, которые также содержат нормы на свободу передвижения и осуществления трудовой деятельности. Кыргызстан также руководствуется принципами и стандартами ОБСЕ в сфере свободы передвижения и регулирования трудовой миграции.

Основными законами, регулирующими порядок въезда, выезда, пребывания и проживания иностранных граждан в Кыргызской Республике являются раздел I Закона Кыргызской Республики “О внешней миграции” (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.10.2009 г.), который был принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 23 июня 2000 года, а также постановление Правительства КР от 12 октября 1998 г. № 664 «Об утверждении Инструкции о применении Закона Кыргызской Республики “О порядке пребывания иностранных граждан в Кыргызской Республике”».

Особенность Закона “О внешней миграции” состоит в том, что он регулирует порядок въезда и выезда из КР не только иностранных граждан, но и граждан КР (раздел III).

Вышеназванные положения определяют правовое положение иностранных граждан в Кыргызской Республике, а также регулируют отношения между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, с другой стороны, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в КР и осуществлением ими трудовой, предпринимательской и иной деятельности на территории Кыргызской Республики.

К сожалению, в Законе “О внешней миграции” и других нормативно-правовых актах Кыргызской Республики отсутствует некоторый необходимый в рамках нашего исследования понятийный аппарат, например, миграционная карта для иностранных граждан, разрешение на работу иностранного гражданина, зарегистрированного в качестве индивидуального предпринимателя и др. В Законе также отсутствует такое определение, как “трудящийся мигрант (трудовой мигрант)”, хотя понятие

“трудовая миграция” определено ст. 1 “Трудовая миграция – добровольное перемещение на законном основании физических лиц, постоянно проживающих на территории Кыргызской Республики, за пределы Кыргызской Республики, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих вне пределов Кыргызской Республики и прибывающих на территорию Кыргызской Республики с целью осуществления ими оплачиваемой временной или постоянной трудовой деятельности”.

Согласно Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г., понятие “трудящийся-мигрант” определяется как “лицо, занимающееся трудовой деятельностью в государстве, гражданином которого он или она не является”. В этой связи представляется, что законодатель приравнивает понятие “иностранный работник” к понятию “трудящийся-мигрант”, поскольку, согласно ст. 1, иностранным работником является иностранный гражданин, временно пребывающий в КР и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность. Однако определение иностранного работника как “временно пребывающего иностранного гражданина сужает понятие “трудящегося мигранта”, установленного международным правом. При этом следует напомнить, что ст. 25 Конституции Кыргызской Республики и ст. 6. предусматривают действие международных договоров в Кыргызской Республике, определяющих правовое положение иностранных граждан.

Закон и другие нормативные акты в целом дают исчерпывающее нормативное закрепление порядка въезда, пребывания (проживания) и осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами на территории Кыргызской Республики, а также законодательно закрепляют функции, права и обязанности органов исполнительной власти, которые также регламентируются постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 сентября 2006 г. № 639 “Об утверждении Положения о порядке осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Кыргызской Республики” и “Положения о порядке осуществления деятельности по трудоустройству граждан Кыргызской Республики за рубежом”.

В то же время значительное внимание в Законе посвящено правам и обязанностям иностранных граждан, в том числе трудовых мигрантов. Закон достаточно детально определяет условия участия иностранных граждан в трудовых отношениях, а также порядок получения разрешения

на осуществление трудовой деятельности и ответственность за нарушения законодательства КР как иностранными гражданами, так и субъектами этих отношений, которыми регулируется ст. 58–63 настоящего закона.

К сожалению, Закон не совсем четко разграничивает некоторые категории иностранных граждан прибывшие в Кыргызскую Республику, например, временно пребывающий иностранный гражданин – лицо, прибывшее на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и не имеющее вида на жительство или разрешения на временное проживание; временно проживающий иностранный гражданин – лицо, получившее разрешение на временное проживание; постоянно проживающий иностранный гражданин – лицо, получившее вид на жительство¹.

Таким образом, общий анализ разделов и статей Закона “О внешней миграции”, а также практика его реализации показывает, что в целом Закон направлен прежде всего, на ужесточение правовых организационных и административных мер по обеспечению контрольных функций государственных органов и строгого выполнения иностранными гражданами своих обязанностей в государстве пребывания (проживания). Имеющиеся статьи о правах иностранных граждан на свободу передвижения и трудовую деятельность в значительной степени ограничиваются нормами, предусматрива-

ющими временные, процедурные или административные рамки.

Недостаток Закона заключается еще и в том, что он не устанавливает порядок оформления приглашения на въезд в Кыргызскую Республику. Закон не устанавливает предоставление гарантий не только материального, но и медицинского, не говоря уж о жилищном обеспечении.

Таким образом, несовершенство законодательной базы, отсутствие четкого механизма регулирования миграционных потоков стали причиной нелегальной миграции и возникновения условий для нарушения прав человек и роста коррупции².

Кроме этого, об этом свидетельствуют исследования по трудовой миграции, проблемам принудительного труда и нелегальной миграции, социального статуса иностранных работников, которые проводились Международной организацией труда, МОМ, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе и другими общественными организациями³.

В связи с этим, вышеперечисленные обстоятельства обуславливают необходимость усиления государственной политики, направленной на решение проблем, связанных с трудовой миграцией.

² Рекомендации по гармонизации национального законодательства государств-участников СНГ в сфере борьбы с незаконной миграцией // Приложение к постановлению комиссии от 23 октября 2008 года. № 4.

³ Аналитический отчет по итогам исследования Центра социальных исследований при Американском Университете в Центральной Азии. Бишкек, 2008. С. 24.

¹ Определения данной категории иностранных лиц приведены в Законе Российской Федерации “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” от 15.08.1996 № 114-Ф.