

**Государственная служба миграции  
при Правительстве Кыргызской Республики**

Утверждаю  
Председатель службы  
Б.Ибраимжанов

  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_

**Анализ регулятивного воздействия  
к проекту постановления Правительства Кыргызской Республики  
«О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской  
Республики в целях приведения в соответствие с Законами Кыргызской Республики  
«О внешней трудовой миграции», «О лицензионно-разрешительной системе в  
Кыргызской Республике», «О государственной пошлине»»**

Основания для разработки:

Приказ ГСМ при ПКР №159-НИ от 05.09.2018г.

Данный анализ подготовлен в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241 и Методикой проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 сентября 2014 года № 559.

Сроки проведения АРВ:

05.08.2018г.

11.09.2018г.

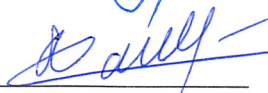
Рабочая группа:

Кудайбердиев Б.Э.



Заведующий отделом по работе с иностранными гражданами ГСМ при ПКР;

Сагынбаев К.Л.



Главный специалист отдела по работе с иностранными гражданами ГСМ при ПКР;

Батуева Л.П.



Главный специалист отдела финансового обеспечения ГСМ при ПКР;

Тулاربек кызы М.



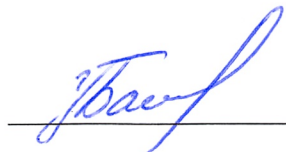
Главный специалист отдела правового обеспечения и международного сотрудничества ГСМ при ПКР;

Муратбек. А.



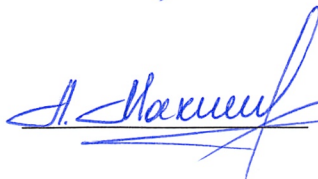
Эксперт отдела развития инвестиционного потенциала Агентства по продвижению и защите инвестиций КР;

Балагазыев У.Б.



Оперуполномоченный Службы по противодействию экстремизму и незаконной миграции МВД КР;

Хусеинов М.Х.



Главный инспектор отдела контроля по специальным налоговым режимам Управления контроля по специальным налоговым режимам ГНС при ПКР;

Ташибеков А.А.



Исполнительный директор Ассоциации рынков, предприятий торговли и сферы услуг Кыргызстана

Контактные данные ответственного лица:

Сагынбаев Канат Латипжанович, главный специалист отдела по работе с иностранными гражданами ГСМ при ПКР, тел: 661303, e-mail: [kanat.sagynbaev@gmail.com](mailto:kanat.sagynbaev@gmail.com)

Объем - 22 стр., приложений - 2.

## **1. Проблемы и основания для государственного вмешательства**

- 1) Низкоэффективное управление миграционными потоками направленных в КР;*
- 2) Защита национального рынка труда от притока низкоквалифицированной иностранной рабочей силы.*

### **Описание ситуации**

Защита национального рынка труда от неконтролируемого притока иностранной рабочей силы (в условиях высокой безработицы в стране) является элементом обеспечения конституционного права граждан Кыргызской Республики на занятие вакантных рабочих мест и в международном праве относится к суверенному праву государства на принятие мер по защите внутреннего рынка труда путем создания особых условий регулирования.

26 марта текущего года вступил в силу Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции», «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», «О государственной пошлине») от 14 марта 2018 года №29. Целью данного Закона КР, в частности, является создание условий для привлечения в Кыргызскую Республику высококвалифицированных иностранных специалистов, а также ограничение притока неквалифицированной иностранной рабочей силы, и в целом направлен на проведение государственной политики Кыргызской Республики в сфере трудовой миграции. В соответствии с вышеуказанным Законом КР изменения коснулись следующих вопросов:

Установлены нормы, ограничивающие численность иностранных работников на одном хозяйствующем субъекте не превышающую 20 процентов, от общего числа работников;

установлены следующие категории иностранных работников:

- высококвалифицированные иностранные специалисты получающие разрешения на работу на срок до 3 лет по заявлению работодателя вне квоты на трудовую миграцию;
- иностранные специалисты, получающие разрешение на работу на срок до 1 года по заявлению работодателя, в пределах квоты на трудовую миграцию, при этом их численность не должна превышать 20 процентов от общего числа работников в одном хозяйствующем субъекте;
- иностранные индивидуальные предприниматели получающие разрешения на работу на срок до 1 года по собственному заявлению в пределах квоты на трудовую миграцию на основании патента, выдаваемого органом налоговой службы Кыргызской Республики.

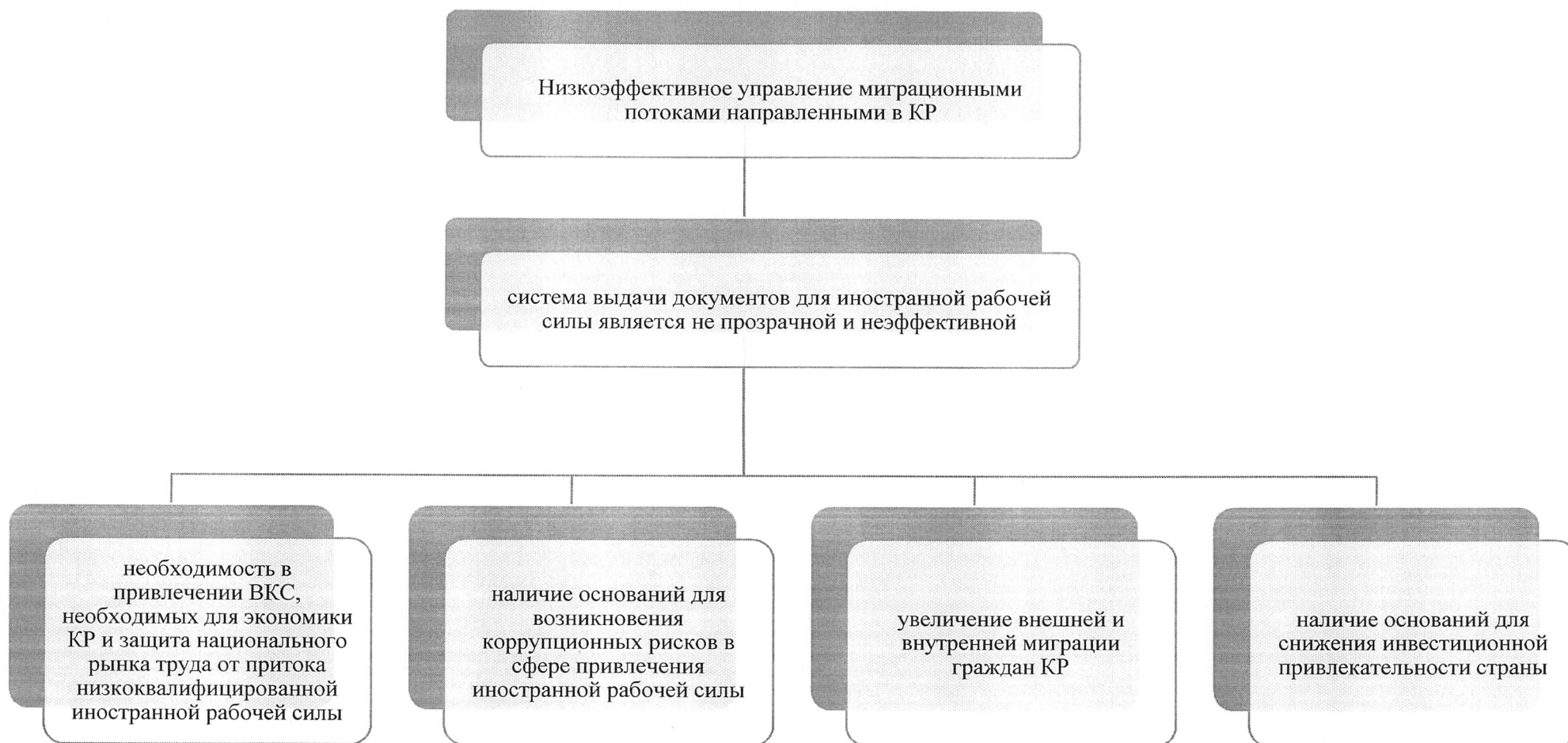
Наряду с этим руководители управляющих компаний и компаний-подрядчиков, реализующих грантовые и инвестиционные проекты, а также сотрудники проектных и научно-исследовательских институтов, участвующих в подготовке технико-экономического обоснования грантовых и инвестиционных проектов в рамках вступивших в силу соглашений, подписанных Правительством Кыргызской Республики освобождены от получения разрешительных документов на право осуществления трудовой деятельности на территории Кыргызской Республики.

При этом нормы Закона Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции» приведены в соответствие с перечнем разрешений, установленных Законом Кыргызской Республики «О лицензионно – разрешительной системе в Кыргызской Республике» исключив разрешение на право привлечения и использование иностранной рабочей силы в Кыргызской Республике. Привлечение иностранных работников будет происходить на основании квоты, распределяемой уполномоченным органом в сфере миграции каждому хозяйствующему субъекту в пределах общей квоты, ежегодно определяемой Правительством Кыргызской Республики. В тоже время устранены коллизии между Законами Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции» и «О лицензионно – разрешительной системе в Кыргызской Республике», так как особенности и порядок выдачи, продления, приостановление, аннулирования, прекращения действий на работу выданных иностранным лицам и лицам без гражданства по заявлению работодателей и на трудоустройство граждан Кыргызской Республики за ее пределами, а также условия получения разрешения, осуществления контроля взимание платежей, со вступлением в силу данного Закона Кыргызской Республики регулируются законодательством Кыргызской Республики в сфере внешней миграции.

Наряду с этим, в Законе «О внешней трудовой миграции» понятие «плата за выдачу разрешений» заменена на «государственную пошлину», с внесением соответствующих изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственной пошлине». Данная норма, на наш взгляд, является эффективной защитой национального рынка труда от притока неквалифицированной иностранной рабочей силы.

В связи с внесенными изменениями в законы Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции», «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», «О государственной пошлине» возникает необходимость принятия соответствующих решений Правительства КР для реализации введенных норм. Это обусловлено необходимостью установления критериев для определения категории иностранных работников, определения механизма взимания и размера государственной пошлины, и ограничения на количество иностранных работников в одном хозяйствующем субъекте.

## Дерево проблем



## **2. Масштаб проблемы**

### ***В экономическом измерении:***

Кыргызская Республика с момента приобретения независимости не проводила политику привлечения высококвалифицированных иностранных специалистов. Напротив, мы столкнулись с проблемой «утечки мозгов». Многие квалифицированные специалисты вынуждены были уехать за границу, вследствие чего возникла одна из основных структурных проблем экономики КР - дефицит опытных технических, научных и управленческих кадров. Отъезд специалистов приводит к бюджетным потерям (уехавшие не платят налоги на родине), снижению темпов создания новых рабочих мест, уменьшению конкурентоспособности местной экономики. Хронический дефицит квалифицированных кадров в стране приводит к замедлению процесса ее развития и усугублению ситуации в сферах науки, экономики, медицины и так далее. Таким образом, нехватка высококвалифицированных специалистов негативно отражается на экономике в целом.

Редакция Закона «О внешней трудовой миграции» от 27 января 2015 года («Закон о ВТМ»), регулирующий на тот момент вопросы выдачи разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы и разрешения на работу, устанавливало, что государство стимулирует въезд на свою территорию лиц, инвестирующих в экономику страны, создающих на ее территории иностранные предприятия и предприятия с иностранным участием. Однако данное положение на практике не работало, и все категории иностранной рабочей силы получали разрешительные документы в общем порядке, без каких-либо льгот или упрощенной процедуры.

По данным уполномоченного органа в сфере миграции за последние 5 лет в Кыргызстане ежегодно выделяются квоты на привлечение и использование иностранных граждан и лиц без гражданства в количестве 12 990 – 16 490, из которых около 60% распределяются в пользу неквалифицированной рабочей силы. Подобная практика распределения квот подтверждает неэффективность деятельности в сфере привлечения иностранной рабочей силы в Кыргызстане и необходимость усовершенствования данной сферы. Кыргызстан, защищая внутренний рынок труда, не учитывает потребности бизнеса и важность привлечения в страну квалифицированных кадров. В то же время в ряде исследований по инвестиционному климату проблема с наличием ВКС отмечается среди основных препятствий для ведения бизнеса в Кыргызстане.

Уполномоченный государственный орган в области миграции КР при выдаче разрешительных документов, помимо Закона Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции», руководствуется Положением «О порядке осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Кыргызстана», утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 сентября 2006 года №639 («Положение»).

Существующая система выдачи разрешительных документов для иностранной рабочей силы является непрозрачной и неэффективной, и не стимулирует приток ВКС в страну. Субъекты предпринимательства не могут получить в открытом доступе информацию о стадии рассмотрения документов, поданных для получения разрешения на работу иностранному гражданину; лицах, получивших разрешения; о количестве оставшихся в наличии квот; о достоверности информации о гражданах Кыргызстана,

которые обладают аналогичной квалификацией, что и привлекаемый иностранный специалист.

Вышеуказанные бюрократические процедуры в деятельности уполномоченного государственного органа в области миграции влекут за собой временные и трудовые затраты для бизнеса. Вместо осуществления предпринимательской деятельности, то есть своей основной деятельности, субъект вынужден проходить излишние формальные процедуры и в то же время находиться в состоянии неопределенности, например, по поводу того, будет ли выдано разрешение на работу для потенциального директора его компании. В долгосрочной перспективе, когда таких субъектов набирается большое количество, в результате сложности формальных процедур возможен риск замедления роста экономики в целом, а также уход иностранных инвесторов с рынка Кыргызстана.

### ***В социальном измерении:***

По данным уполномоченного органа в сфере миграции установленная квота на 31 декабря 2017 года составляла 14768 иностранных специалистов или 89,6% от утвержденной Правительством КР квоты на 2017 год (16490), в т.ч. индивидуальным предпринимателям – 1017 чел. В сравнении с 12 месяцами 2016 г. рост составил 1,2 (с 12165 до 14768). В настоящее время, согласно действующей редакции вышеотмеченного Положения, отсутствуют нормы, ограничивающие численность иностранных работников в одном хозяйствующем субъекте. Подобная практика распределения квот вызывает справедливое недовольство со стороны населения, так как по сути привлеченные иностранные работники занимают рабочие места, которые могли бы занять граждане КР. Это в свою очередь сказывается на социальной напряженности в обществе, миграции населения, сдерживанию роста уровня их доходов.

Наряду с принципом обеспечения приоритетного права граждан Кыргызстана на занятие вакантных мест на национальном рынке труда, важно соблюдать также и другой принцип государственной политики; в: сфере внешней миграции: принцип удовлетворения потребности рынка труда в необходимой рабочей силе в целях повышения эффективности экономики.

Принимая во внимание статистику приведенную в подразделе «*В экономическом измерении*» раздела «2. Масштаб проблем» настоящего анализа, согласно которой 60% из привлеченных иностранных работников являются низкоквалифицированными, анализируемым проектом постановления, в качестве инструмента регулирования, предлагается установить государственную пошлину, взимаемую за выдачу разрешительных документов на право ведения трудовой деятельности в Кыргызской Республике в размере 30 000 сомов для иностранных специалистов, а для иностранных индивидуальных предпринимателей 50 000 сомов (в настоящее время данная плата составляет 2000 сом и 20000 сом соответственно, в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики №754 от 31 октября 2006), размер госпошлины для ВКС предлагается установить в размере 10 000 тысяч сомов.

Увеличение стоимости разрешения на работу позволит не только пополнить государственный бюджет дополнительными поступлениями, но также и эффективнее защищать интересы национального рынка труда за счет снижения интереса работодателей



к привлечению низкоквалифицированных иностранных граждан и лиц без гражданства для осуществления трудовой деятельности.

Опыт Монголии, по данному вопросу показывает, что обязательным условием трудоустройства иностранных граждан является ежемесячная оплата госпошлины в размере 400 долларов США, из расчета 200 – за иностранного и 200 – за 1 место для монгольского сотрудника. Таким образом решаются две задачи:

1. Поступающие средства от уплаты госпошлины пополняют государственный бюджет и в дальнейшем направляются на социальные нужды (пенсии, пособия, стипендии и т.д.);
2. Предоставляют новые рабочие места для граждан Монголии.

### ***В территориальном измерении:***

Проблема низкокoeffективности управления миграционными потоками, направленных в КР, а также увеличение числа привлекаемой низкоквалифицированной иностранной силы является актуальной на всей территории республики, так как получателями данной государственной услуги являются физические и юридические лица, зарегистрированные на территории КР.

### ***Во временном измерении:***

Низкокoeffективное управление миграционными потоками направленных в КР в среднесрочной перспективе приведет:

- к росту социального напряжения в обществе в связи с увеличивающимся числом низкоквалифицированных иностранных работников;
- к замедлению процесса развития экономики;
- к сдерживанию роста неналоговых поступлений в бюджет страны;
- к повышению внутренней и внешней миграции населения.

## **3. Международный опыт**

В развитии современного постиндустриального общества важнейшую роль играют знания, информация и интеллектуальный потенциал. Основой современной высокотехнологичной экономической модели является интеллектуальный капитал и в развитых государствах он и определяет национальное благосостояние. Задача приумножить и сохранить интеллектуальный капитал стоит перед всеми странами мира. В то же время, пополнение экономики национальными высококвалифицированными специалистами - долгосрочный процесс, лимитированный демографическими, финансовыми, социальными факторами. Наиболее быстрый метод восполнения и наращивания уровня интеллектуального потенциала страны - привлечение иностранных высококвалифицированных мигрантов. К началу XXI в. масштабная миграция специалистов стала отличительной чертой мировой экономики. В современных условиях и с учетом особенностей развития того или иного региона, вне стран своего происхождения проживают миллионы квалифицированных специалистов в сферах науки, техники, экономики и финансов, образования, здравоохранения, бизнеса и инжиниринга. Только в



странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) количество мигрантов с высшим образованием увеличилось за последнее десятилетие на 70% и составило 29 млн в 2015 г. При этом 30% из них имеют уровень кандидата или доктора наук, и пятая часть из них - это иммигранты из Индии, Китая и Филиппин. Различные процессы, происходящие в указанных выше наиболее привлекательных и активных регионах мира, разнообразны. Если ранее фиксировался в основном отток квалифицированных кадров, то в настоящее время все большее число высококвалифицированных мигрантов участвует в работе по контракту и таким образом обеспечивается взаимообмен и циркуляция интеллектуальных ресурсов, а также важнейшим трендом стало возвращение специалистов на родину и соответствующие программы государств.

Во всех развитых странах «война за таланты» с невероятной силой набирает обороты. Еще в начале девяностых годов экономические и политические события имели серьезные последствия для эмиграции высококвалифицированных специалистов (ВКС). На сегодняшний день существует глобальный рынок труда и увеличивается количество рабочих мест, требующих специальные навыки и профессиональный опыт. Многие страны конкурируют друг с другом с целью привлечения высококвалифицированных научно-технических или управленческих кадров, предпринимая меры государственного регулирования для стимулирования привлечения таких кадров.

Так, например, Правительство Эстонии с целью поддержания конкурентоспособности рынка труда в 2011 году приняло Правительственный План по привлечению и удержанию в стране иностранных ВКС. В отличие от других стран Европы, в Эстонии, прежде чем пригласить иностранного специалиста, работодатель не должен доказывать, что на предлагаемую им должность нет подходящей кандидатуры на отечественном рынке. Однако уникальным является то, что государство оказывает спонсорскую помощь в найме иностранных ВКС посредством частичной оплаты их заработной платы (50 - 70%) в течение 26 месяцев.

Политика Сингапура в данном вопросе является наиболее успешной из всех «четырёх азиатских тигров». Для иностранных специалистов в Сингапуре создаются хорошие жилищные условия. В частности, разработана жилищная программа по предоставлению недорогого временного жилья, предоставляются различные льготные кредиты, налоговые льготы. Например, все расходы по найму и размещению иностранного таланта в двойном размере исключаются из налогооблагаемой базы. При этом в целях защиты национального рынка труда от притока низкоквалифицированной иностранной рабочей силы используются механизмы квотирования, установление высоких расценок за выдачу разрешений по сравнению с другими категориями иностранной рабочей силы.

В Объединенных Арабских Эмиратах («ОАЭ») программа по привлечению и удержанию иностранных талантов является приоритетной. Так, государство создало огромный перечень льгот и привилегий для привлечения иностранных ВКС. Более того, ОАЭ настолько упростили порядок аккредитации и признания дипломов университетов зарубежных стран, что готовы принимать квалифицированного работника и без наличия диплома, но, с обязательным условием того, что последний является «мастером своего дела».

«Войну за таланты» также начала Россия, столкнувшись с проблемой утечки умов и нехваткой квалифицированных кадров, как российских, так и иностранных. Так, в июне

2010 года Россия приняла закон, которым были упрощены сложные правила, регулирующие наем иностранных работников в стране и для работодателей была облегчена процедура найма иностранных ВКС. В марте 2015 года Россия еще больше либерализовала государственное регулирование привлечения ВКС, уменьшив требования к размеру заработной платы (вознаграждения), получаемой иностранными гражданами, осуществляющими трудовую деятельность в разных сферах, которая является основным требованием для привлечения ВКС. Например, от 58 000 рублей в месяц - для иностранных граждан, привлеченных к трудовой деятельности компаниями технико-внедренческой особой экономической зоны, до 167 000 рублей в месяц - для иных иностранных граждан. Хотя российское законодательство не освобождает ВКС от получения разрешения на работу, процедура получения разрешений довольно простая: работодатель обращается в миграционную службу, подает пакет необходимых документов и получает ответ в течение 14 дней. Система квотирования, применяемая для привлечения иностранных работников, не распространяется на ВКС. При этом расходы связанные с получением разрешения на работу для ВКС и иностранного специалиста, сравнительно одинаковы и составляют порядка 48 000 рублей.

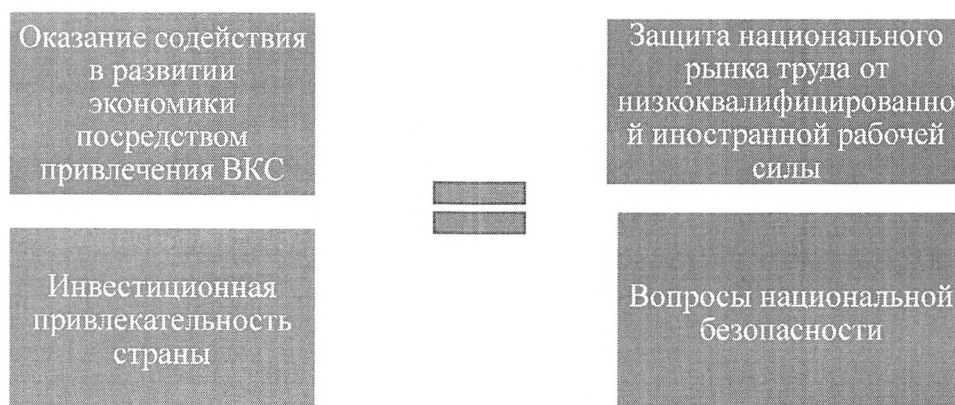
Таким образом, опыт зарубежных стран показывает, что во всем мире создают благоприятные условия для привлечения квалифицированных кадров в целях передачи опыта, технологий и знаний для развития экономики стран в целом.

#### **Достижение целевых показателей:**

Основными целями регулирования являются:

- улучшение инвестиционной привлекательности путем совершенствования системы управления трудовыми миграционными потоками, направленных в Кыргызскую Республику;
- создание условий для привлечения в Кыргызскую Республику высококвалифицированных иностранных специалистов;
- защита национального рынка труда от притока низкоквалифицированной иностранной рабочей силы и обеспечение приоритетного права граждан Кыргызской Республики на занятие вакантных рабочих мест;
- содействие социально-экономическому развитию.

При достижении указанных целей необходимо соблюдать баланс интересов каждой из сторон:



***Качественные индикаторы достижения целей:***

- совершенствование нормативной правовой базы в сфере внешней трудовой миграции;
- улучшение деловой среды и инвестиционного климата;
- введение современной системы автоматизированного менеджмента в процесс выдачи документов на право осуществления трудовой деятельности иностранным гражданам;
- снижение недовольства местного населения с условиями найма на работу иностранного гражданина и гражданина Кыргызской Республики.

***Количественные индикаторы достижения целей:***

- увеличение числа высококвалифицированных специалистов в стране;
- увеличение неналоговых поступлений в бюджет страны;
- повышение уровня благосостояния народа Кыргызстана.
- снижение проявления коррупционных рисков.
- снижение количества привлекаемых низкоквалифицированных иностранных специалистов.

**4. Варианты регулирования.**

**1) Вариант регулирования «оставить все как есть».**

Проблемы привлечения и использования иностранной рабочей силы являются сложными и требуют серьезного внимания и комплексных решений. Проведенный анализ текущей ситуации в сфере внешней трудовой миграции указывает на наличие проблем системного характера. В случае если «ничего не менять, оставить все как есть» вопросы улучшения инвестиционного климата, развития экономики посредством привлечения высококвалифицированных специалистов, защиты национального рынка труда останутся не решенными. Более того ежегодно увеличивающееся число низкоквалифицированной иностранной рабочей силы все больше будет вызывать недовольство местного населения, тем самым вызывая социальную напряженность. Все вышеуказанные факторы негативно отразятся на устойчивом развитии Кыргызской Республики в целом. Наряду с этим в соответствии с пунктом 4 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции», «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», «О государственной пошлине») Правительству Кыргызской Республики поручено привести свои нормативные правовые акты в соответствие с отмеченным Законом.

На основании вышеизложенного можно констатировать, что в случае варианта регулирования «оставить все как есть», указанные в настоящем анализе цели будут не достигнуты.

**2) Вариант №2 - принятие проекта постановления ПКР «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики в целях приведения в**

соответствие с Законами Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции», «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», «О государственной пошлине».

**Способ регулирования:**

Анализируемый проект решения Правительства КР направлен на проведение государственной политики Кыргызской Республики в сфере миграции. Принятие проекта нормативного правового акта создаст условия для привлечения в Кыргызскую Республику высококвалифицированных иностранных специалистов и ограничит приток неквалифицированной иностранной рабочей силы, что позволит эффективнее проводить политику по защите национального рынка труда и обеспечению приоритетного права граждан Кыргызской Республики на занятие вакантных рабочих мест.

Наряду с принципом обеспечения приоритетного права граждан Кыргызстана на занятие вакантных мест на национальном рынке труда, важно соблюдать также и другой принцип государственной политики; в сфере внешней миграции: принцип удовлетворения потребности рынка труда в необходимой рабочей силе в целях повышения эффективности экономики. В этой связи, анализируемым проектом постановления Правительства КР в качестве инструмента регулирования количества привлекаемых низкоквалифицированных иностранных работников, предлагается установить государственную пошлину, взимаемую за выдачу разрешительных документов на право ведения трудовой деятельности в Кыргызской Республике в размере 30 000 сомов для иностранных специалистов, а для иностранных индивидуальных предпринимателей 50 000 сомов (в настоящее время данная плата составляет 2000 сом и 20000 сом соответственно, в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики №754 от 31 октября 2006), размер госпошлины для ВКС предусматривается в размере 10 000 сомов за один год. Размер госпошлины был рассчитан по следующей формуле с округлением суммы:

- для иностранных специалистов и иностранных индивидуальных предпринимателей:

$$ГП = \frac{ЗП_{\text{сред}}}{K_{\text{ир}}} 12, \text{ где;}$$

ГП – госпошлина;

$ЗП_{\text{сред}}$  – среднемесячная заработная плата по КР на 2017 год (по данным НСК КР составлял 15670 сомов по республике);

$K_{\text{ир}}$  – коэффициент указывающий на необходимость данной категории иностранной рабочей силы для экономики КР (по 20 бальной шкале);

$K_{\text{ир}}$  для иностранных специалистов = 6;

$K_{\text{ир}}$  для иностранных индивидуальных предпринимателей = 3,5;

12 – количество месяцев.

- формула расчета для ВКС;

$$ГП = \frac{ЗП_{\text{сред}}}{K_{\text{ир}}} 36, \text{ где;}$$

ГП – госпошлина;

$ЗП_{\text{сред}}$  – среднемесячная заработная плата по КР на 2017 год (по данным НСК КР составлял 15670 сомов по республике);

$K_{ир}$  – коэффициент указывающий на необходимость данной категории иностранной рабочей силы для экономики КР (по 20 бальной шкале);

$K_{ир}$  для ВКС = 19;

36 – количество месяцев.

Установление предлагаемого размера госпошлины за разрешение на работу иностранной рабочей силе позволит не только пополнить государственный бюджет дополнительными поступлениями, но также и эффективнее защищать интересы национального рынка труда за счет снижения интереса работодателей к привлечению низкоквалифицированных иностранных граждан и лиц без гражданства для осуществления трудовой деятельности.

Для того, чтобы конкурировать за привлечение талантов, создавать, благоприятные условия для привлечения инвестиций и перенимать опыт, знания и технологии от ВКС, Кыргызстану необходимо предпринимать меры для стимулирования привлечения иностранных ВКС. Как мы прекрасно понимаем, наличие ВКС весьма важно для социально-экономического развития страны. Мы можем убедиться в этом на примере развитых зарубежных государств: Канады, Германии, Японии, Южной Кореи, Сингапура и др. Кыргызстану также следует привлекать высококвалифицированные кадры, поскольку именно данная категория работников способна внести вклад в развитие экономики страны и повышение квалификации отечественных специалистов путем передачи им своего опыта. Это, в свою очередь, в долгосрочной перспективе приведет к улучшению деловой среды и инвестиционного климата в стране, следовательно, к повышению уровня благосостояния народа Кыргызстана.

В этой связи, Государственной службой миграции при Правительстве КР был разработан предлагаемый проект Постановления Правительства КР, который содержит в себе положения, регулирующие правоотношения, указанные в настоящем АРВ и иные вопросы.

### **Реализационные риски**

В случае принятия предлагаемого проекта и при их выполнении организационные, финансовые, социальные риски отсутствуют.

### **Правовой анализ**

Данный проект НПА разработан во исполнение пункта 4 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции», «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», «О государственной пошлине») и соответствует действующему законодательству КР.

### **Экономический анализ**

Затраты государственных органов складываются из прямых и косвенных затрат государственных органов:

#### **Прямые затраты:**

Прямыми затратами государственных органов, связанных с реализацией предлагаемого нормативного правового акта, в основном можно рассматривать только

расходы, связанные с бумажным и электронным документооборотом по согласованию и выпуску решения Правительства Кыргызской Республики.

В качестве приблизительных ориентировочных расчетов затрат бумажного документооборота органов государственного управления по согласованию и выпуску проекта постановления Правительства Кыргызской Республики можно привести следующие выкладки:

**Орган государственного управления, ответственный за выпуск постановления Правительства Кыргызской Республики:**

- затраты на бумагу: 200 листов = 0,4 пачки = 200 сомов \* 0,4 = 80 сомов;
- расходные материалы для распечатки на бумаге (тонер и т. д.) = 1 000 сомов;
- транспортировка бумажных документов = 200 сомов;
- обработка документов = 300 сомов

**Итого: 1 580 сомов**

Органы государственного управления, вовлеченные в процесс выпуска Правительства Кыргызской Республики (11 министерств):

Ориентировочные затраты одного органа государственного управления, вовлеченного в процесс выпуска постановления Правительства Кыргызской Республики, составят 1/10 часть затрат органа государственного управления, ответственного за выпуск постановления Правительства Кыргызской Республики:  $1\,580/10 = 158$  сомов.

Итого ориентировочно прямые затраты 11 органов государственного управления, вовлеченных в процесс выпуска постановления Правительства Кыргызской Республики, составят:  $158 * 11 = 1\,738$  сомов.

**Общий итог:**

Прямые затраты государственных органов составят:  
 $1\,580 + 1\,738 = 3\,318$  сом.

**Косвенные затраты:**

После принятия данного проекта постановления не потребуются дополнительных государственных затрат (функции по принятию и обработке выполняются согласно функциональным обязанностям сотрудников соответствующих ведомств).

**Затраты иностранной рабочей силы.**

После вступления данного нормативно-правового акта привлекаемому иностранному работнику придется понести следующие затраты:

**Расчет затрат иностранного работника (Зип) производится по следующей формуле (на примере индивидуального предпринимателя):**

**Для осуществления индивидуальной предпринимательской деятельности:**

$Зип = \text{косвенные затраты (Кз)} + \text{прямые затраты (Пз)},$

$\text{Прямые затраты (Пз)} = i_1 + i_2 + i_3 + \dots + i_n,$  где:

$i$  - стоимость той или иной процедуры при соблюдении нормативного правового акта, оцененная в сомах;

Прямые затраты иностранного работника:

- предлагаемая госпошлина за разрешительные документы 50 000 сом;

- иные затраты 2000 сом

Пз – 52 000 сом.

**Для иностранного специалиста:**

Зип = косвенные затраты (Кз) + прямые затраты (Пз),

Прямые затраты (Пз) =  $i_1 + i_2 + i_3 + \dots + i_n$ , где:

$i$  - стоимость той или иной процедуры при соблюдении нормативного правового акта, оцененная в сомах;

Прямые затраты иностранного работника:

- предлагаемая госпошлина за разрешительные документы 30 000 сом;

- иные затраты 2000 сом

Пз – 32 000 сом.

**Для ВКС:**

Зип = косвенные затраты (Кз) + прямые затраты (Пз),

Прямые затраты (Пз) =  $i_1 + i_2 + i_3 + \dots + i_n$ , где:

$i$  - стоимость той или иной процедуры при соблюдении нормативного правового акта, оцененная в сомах;

Прямые затраты иностранного работника:

- предлагаемая госпошлина за разрешительные документы 10 000 сом;

- иные затраты 2000 сом

Пз – 12 000 сом.

**Общие издержки для экономики (Ио):**

Ио = Иг + Иис, где;

Иг – издержки государства;

Иис – издержки иностранной рабочей силы.

**3) Вариант регулирования – «Ввести сокращение государственного регулирования»**

**Способ регулирования**

Предлагаемый вариант представляет собой отмену выдачи разрешительных документов на право осуществление трудовой деятельности иностранным гражданам и лицам без гражданства на территории КР. Для этого необходимо внести соответствующие поправки в законы КР «О внешней миграции» и «О внешней трудовой миграции».

Однако анализ международного опыта показал, что вопросы выдачи разрешительных документов на право осуществление трудовой деятельности иностранной рабочей силе предусматривает взимание платы за право осуществления трудовой деятельности в стране пребывания (США, страны ЕС, Азии, СНГ и др.)



## **5. Общественные обсуждения.**

Данный проект документа размещен на официальном сайте Государственной службы миграции ([www.ssm.gov.kg](http://www.ssm.gov.kg)). Анализируемый проект постановления Правительства Кыргызской Республики прошел процедуру общественного обсуждения и согласован с заинтересованными министерствами и ведомствами. В настоящее время ведется доработка с учетом поступивших замечаний и предложений.

## **6. Результаты проведения консультаций**

Консультации были проведены со всеми заинтересованными сторонами. Их мнения следующие.

### **Бизнес-ассоциации:**

Ассоциация рынков, предприятий торговли и сферы услуг Кыргызстана: отношение к проекту позитивное, принятие проекта постановления Правительства КР приветствуется, возражений нет, считают, что принятие решения Правительства КР снимет социальную напряженность и поможет улучшить инвестиционную привлекательность страны.

### **Государственные органы:**

Возражений нет, принятие Законопроекта приветствуется. Министерство финансов КР, Министерство внутренних дел КР, Министерство труда и социального развития КР, Министерство образования и науки КР, Министерство чрезвычайных ситуаций КР, Министерство транспорта и дорог КР, Министерство культуры, информации и туризма КР, Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации КР, Министерство здравоохранения КР, Государственный комитет национальной безопасности КР, Государственный комитет информационных технологий и связи КР, Государственная пограничная служба КР, Государственная налоговая служба при Правительстве КР, Агентство по продвижению и защите инвестиций КР, проект постановления Правительства КР согласован без замечаний и предложений.

Предложения и замечания Министерства экономики КР, Государственной регистрационной службы при Правительстве КР, Государственного агентства антимонопольного регулирования при Правительстве КР были учтены, тогда как замечания Министерства иностранных дел КР были учтены частично.

## **7. Выводы и рекомендации**

При проведении данного анализа рассмотрены 3 варианта государственного регулирования:

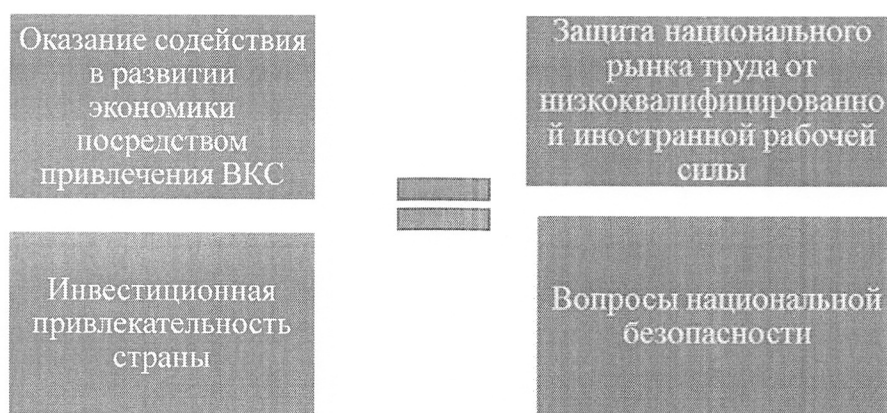
1. «Оставить все как есть»;
2. Принятие проекта постановления ПКР «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики в целях приведения в соответствие с Законами Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции», «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», «О государственной пошлине»;
3. Ввести сокращения государственного регулирования

### **Вариант 1.**

Последствиями первого варианта будут только негативные последствия – усиление недовольства местного населения условиями найма на работу иностранного гражданина и гражданина КР, снижение инвестиционной привлекательности, увеличение внутренней и внешней миграции граждан КР, снижение доходов населения. Все вышеуказанные факторы негативно отразятся на устойчивом развитии Кыргызской Республики в целом. Наряду с этим в соответствии с пунктом 4 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции», «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», «О государственной пошлине») Правительству Кыргызской Республики поручено привести свои нормативные правовые акты в соответствие с отмеченным Законом КР.

## Вариант 2.

Принятие проекта постановления ПКР «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики в целях приведения в соответствие с Законами Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции», «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», «О государственной пошлине» будет способствовать привлечению ВКС, необходимых для развития экономики, установление государственной пошлины в предлагаемом размере обеспечит защиту национального рынка труда от притока низкоквалифицированной иностранной рабочей силы, что позволит эффективнее проводить политику по защите национального рынка труда и обеспечению приоритетного права граждан Кыргызской Республики на занятие вакантных рабочих мест. Наряду с этим увеличатся поступления неналоговых поступлений в бюджет страны, для выплат пенсий пособий, стипендий и т.д. Также предпринимаемые меры окажут содействие созданию новых рабочих мест для граждан КР, что в свою очередь приведет к устойчивому развитию экономики республики. Вместе с тем при достижении указанных целей будет соблюден баланс интересов каждой из сторон:



Приведенные выше аргументы дают основание утверждать о целесообразности принятия предлагаемого проекта. На основании проведенного анализа регулятивного воздействия, предлагается принять ПКР «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики в целях приведения в соответствие с Законами Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции», «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», «О государственной пошлине».

## Вариант 3.

В качестве альтернативного варианта предлагается отменить государственное регулирование данного вопроса, т.е. отменить выдачу разрешительных документов на право осуществление трудовой деятельности иностранным гражданам и лицам без гражданства на территории КР. Для этого необходимо внести соответствующие поправки в законы КР «О внешней миграции» и «О внешней трудовой миграции».

Однако анализ международного опыта показал, что вопросы выдачи разрешительных документов на право осуществление трудовой деятельности иностранной рабочей силой предусматривает взимание платы за право осуществления трудовой деятельности в стране пребывания (США, страны ЕС, Азии, СНГ и др.)

## Приложение 1

### Отчёт

по итогам 12 месяцев 2017 года (на 31.12.2017 г.)

(аналитическая справка в сравнении с 12 месяцами 2016 года)

За 12 месяцев 2017 года было проведено 26 заседаний разрешительной межведомственной разрешительной комиссии по рассмотрению ходатайств на привлечение иностранной рабочей силы на территории Кыргызстана. По итогам 26-ти разрешительных комиссий установленная квота на 31 декабря 2017 года составляет 14768 иностранных специалистов или 89,6% от утвержденной Правительством КР квоты на 2017 год-16490, в т.ч. индивидуальным предпринимателям – 1017 чел. В сравнении с 12 месяцами 2016 г. рост составил 1,2 раз (с 12165 до 14768).

Рассмотрено всего 2925 ходатайств от юридических и физических лиц, на привлечение иностранной рабочей силы на территории КР, а также 1017 заявлений от индивидуальных предпринимателей на рынках Кыргызстана, из которых было удовлетворенно-2551 или 87,2%, по причине нецелесообразности было отказано 264 юридическим лицам на привлечение ИРС, по причине наличия рабочей силы на местном рынке труда и за предоставления ложных сведений, из которых по 185 пересмотренно решение комиссии, по их заявлениям. По причине предоставления неполной информации о деятельности ходатайствующих субъектов, было отложено рассмотрение 26 заявлений с приглашением руководителей на следующую комиссию. В сравнении с аналогичным периодом 2016 г. рост рассмотренных заявлений увеличился в 1,1 раз (с 3634 до 3942).

Были выданы освобождающие справки на проведение шеф-монтажных работ следующим юридическим лицам: ОсОО “Баден сервис” на 10 граждан КНР и ОсОО “Тянь-Шань Керамик” на 51 гражданам КНР, сроком с 3-х до 6 месяцев, ОсОО “Южный Комбинат стройматериалов” (г. Ош) на 158 граждан КНР, сроком с 3-х до 6 месяцев и ОсОО “Zhongda” China Petrol Company на 201 граждан КНР, сроком на от 3-х до 7 месяцев, ОсОО “Трой ПАК”, на 1-го гражданина КНР, сроком на 6 месяцев, Филиал КО “Ак-Ай Электрик Дыш Тиджарет...”, на 35 гражданам Турецкой Республики и Республики Индия, сроком на 3 и 4 месяцев, всего по итогам 12-ти месяцев 2017 г. было выдано 6 юридическим лицам справки на 456 гражданам КНР, Турции и Индии.

В целях защиты внутреннего рынка труда и приоритетного права трудоустройства граждан КР, а также с отсутствием трудовой квоты были сокращено количество привлекаемых иностранных граждан на территории КР, так по итогам 26-ти комиссий из 48 юридических лиц (выборочно), подавших ходатайство на привлечение 5574 иностранных специалистов, фактически им установлена трудовая квота на привлечение 2762 иностранных граждан, что составляет более 49,6 % из запрашиваемой квоты заявителей. Так, по ОсОО “Zhongda China Petrol Company” из

запрашиваемой квота на 441 чел, установлена – 300, по ЗАО “Кичи Чаарат” из 1050–500, по ОсОО “Табрис”, из 55–30, по Представительству ОАО ТВЕА в КР из 450–350, по ОсОО “Сань Шань Юань” из 400–240, по ОсОО “Копри-Синогидро” из 122–80, по ОсОО “Жа-Ко” из 60–45, по ОсОО “Токмок Курулуш” из 50–35, по ОсОО “Даймон глас” из 45–30, по ОсОО “Токмоцкий деловой НПЗ” из 80-60, ОсОО “Копри-Синогидро Джоинт Венчур” из 65–55, по ОсОО “Алтай Строймесь” из 20–15 и по ОсОО “Ай Эн Ти Сервис” и ОсОО “Кызыл-Суу Атуш” из 40–20, ОсОО “АйЭл курулуш” из 130-80, ОсОО “Full Gold Mining” из 227–140, ОсОО “Чынгыз-Транс” из 270-130, ОсОО “Сардоникс” из 45–5, ОсОО “Строительная компания Асман”, из 25–10, ОсОО “Флагман ЛТД” из 40-20, ОсОО “Горная инвестиционная компания “Кайди” из 71-45, ОсОО “Сан Крид” из 70-46, ОсОО Фирма “Фонта” из 70-35; ОсОО “С.А. Трейдер” из 40-10, Представительство “Лонг Хай” из 44-10, ОсОО “Алтын-От” из 58-30, по ОсОО “Глобал Вектор” из 35-20; ОсОО “Зэвэй Энергоресурсы” из 42-36, ОсОО “Ай Эн Ти Сервис” из 20-10, ОсОО “Кварц Компани” из 17 – 4, Учреждение “Международный университет “Ала-Тоо” из 40-20, ОсОО “Синьжи-Прим” из 34-20, СКК ОсОО “Салют Компани” из 46-25, ОсОО “ТК Бай Ма” из 36-2, ОсОО “Мурас Синтез” из 25-8, и по ОсОО “Иса Трейдинг Компани”, по ОсОО “Горнопромышленная компания “Природное золото” из 150-117, по ОсОО, а также полностью отказано по ОсОО “ЮТК” (г. Ош, международные перевозки) – 220 гр. КНР.

Кроме того, по 8 предприятиям по причине отсутствия трудовой квоты по данному региону и отрасли экономики, было отказано в привлечении ИРС, так, по ОсОО “Надыр Трейдинг” (Баткенская обл, сельское хозяйство) из 24-5, ОсОО “Самир и К” (Баткенская обл., сельское хозяйство) 20 гражданам Афганистана полностью отказано, также по ОсОО “Сан-Крид” (Чуйская обл., сельское хозяйство) 10 гражданам КНР полностью отказано, по ОсОО “СГК-Трубопровод-7” из 386-60, по ЗАО “Консолидейтед Аурум” (Жалал-Абадская обл., геологоразведка) отказано 30 гражданам КНР, по ОсОО “Кызыл-Суу Атуш” (г.Бишкек, торговля) отказано 23 гражданам КНР, ОсОО “Авион Строй” (г. Бишкек, торговля) отказано 33 гражданам с КНР, а по учебным заведениям Жалал-Абадской области сокращено на 15 гр. Турции.

На 31 декабря 2017 года, численность работающих граждан КР из числа обратившихся юридических и физических лиц, а также учебных заведений Кыргызстана на право привлечение ИРС на территории КР составила более 71,2 тысяч человек, в т. ч., вновь созданные и впервые обратившиеся предприятия и организации в количестве 470, создали дополнительные рабочие места для 2130 местных граждан. В сравнении 12 месяцами 2016 г. увеличение составило более чем в 2,1 раза (с 1020 до 2130 чел.). Значительный рост впервые обратившихся юридических и физических лиц, объясняется тем, что с начала 2017 года департамент консульской службы МИД КР упорядочил выдачу и продление трудовых виз для иностранных граждан.

В разрезе регионов КР выделанная трудовая квота в количестве -14768 чел.) распределена следующим образом:

г. Бишкек – 47,9%;  
Жалал-Абадская область – 21,8%;  
Чуйская область – 13,3%;  
Ошская область – 4,3%;  
г. Ош – по 4,0%;  
Баткенская область – 3,3%;  
Иссык-Кульской областям – 2,8 %;  
Нарынской области – 1,7%;  
Таласской области - 0,9%.

По отраслям экономики выделенная квота в количестве – 14768 чел. распределилась следующим образом:

- по промышленности, строительству и транспорту–47,7%; (строительство автодорог по Кыргызстану, реконструкция ТЭЦ г. Бишкек, производство нефтепродуктов и стройматериалов, строительство домов, швейное производство, производство кирпича и т.д.;
- по сельскому хозяйству – 2,4%;
- по энергетике, геологоразведки, горнорудной промышленности – 20,3%; (разработка и добыча нефти и газа в Жалал-Абадской области, добыча золота в Жалал-Абадской и Чуйской областях;
- по торговле, общепиту и прочим услугам –20,1; (в т.ч. по индивидуальным предпринимателям – 6,9%);
- здравоохранению, образованию, благотворительность, наука и культура – 9,3%;
- по кредитованию и банковскому сектору – чуть более 0,1%;

(см. Приложение № 1.)

В разрезе стран привлечения иностранной рабочей силы, из выделенной квоты – 14768 чел., представители из 93 страны со всего мира, получили разрешение на работу, наиболее количество получивших - это граждане КНР – 78,5% или 11593 иностранных специалистов, граждане Турецкой Республики - 7,8 или 1153 чел, граждане Республики Корея – 2,2% или 324 чел., Пакистана – 1,3% или 193 чел., граждане США и Вьетнама – по 1,2% или 187 и 181 чел, Индия и Узбекистана по 0,8% или 129 чел. и 118 чел. (См. Приложение № 2).

Индивидуальным предпринимателям установлена квота на 1017 человек, работающих на рынках Кыргызстана, в т.ч: на ТРК “Мадина” – 457 чел, р-к “Джунхай” - 168 чел, ТРК “Дордой” и “Дордой-АЗС” – 54 чел., на Алкан базары – 34 чел, на Карасуйский рынок и р-к “Оомат-21 век” Ошской области – 130 чел., на р-к “Кербен” – 41 чел, и ТРК “Таатан” 28 чел. и т.д. В сравнении с 12 месяцами 2016 г., уменьшение составила на 137 чел. (с 1154 до 1017 или на 15,6% ИП). (См. Приложение №3).

По профессиям и должностям установлена квота распределилась следующим образом:

- руководящему составу (учредители, ген.директора, их замы, финансовые, административные, коммерческие директора, управляющие, начальники цехов и отделов и т.д.) - более 11,5 % или 1698 чел;
- квалифицированным специалистам (инженерно-технические работники, технологи, механики, операторы, монтажники, специалисты - строители, менеджеры, программисты, преподаватели иностранных языков и имеющих ученую степень, эксперты, конструкторы, печники, взрывники, туннельщики, ремонтники, консультанты, водители спец.техники, швейники и т.д.) – более 59,5% или 8787 чел;
- неквалифицированным специалистам (не квалифицированный младший обслуживающий персонал – рабочие, повара, помощники, водители, строители, снабженцы, кассиры, разнорабочие и. т.д.)– менее 29% или 4283 чел.

В отношении количества привлекаемых высококвалифицированных иностранных специалистов, по причине отсутствия критериев для их установления, учет не ведется.

За 12 месяцев 2017 года за разрешительные документы поступило денежных средств в Республиканский бюджет на сумму 55,3 млн. сомов, в т.ч. за разрешение на привлечение ИРС – 9,8 млн.сом, за разрешение на работу иностранным гражданам – 25,2 млн. сом и от индивидуальных предпринимателей – 20,3 млн. сом, в сравнении с 12 месяцами 2016 г. поступило на 3,4 млн. сомов больше. (См. Приложение № 4).

По состоянию на 31 декабря из 2551 юридических и физических лиц, которым установлена трудовая квота на право привлечения иностранных специалистов в количестве - 14768 человек, получили разрешения на привлечение ИРС- 2457 юридических и физических лиц, а также получили разрешение на работу 13348 иностранных специалистов, что составляет 90,4 % от установленной квоты, в том числе 1017 иностранным предпринимателям, в сравнении с 12 месяцами 2016 г. соответственно на 586 по ИРС и 1675 по разрешениям на работу больше. (См. Приложение № 5).

На основании действующего законодательства (пункт 4 гл. II “Положения о порядке осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Кыргызской Республики”), аннулировали за указанный период не использованную квоту на иностранную рабочую силу в течении 3-х месяцев после выдачи, всего на 2447 человек.