

Ормонова Алина Анарбековна,
тарых илимдеринин кандидаты, Кыргыз Республикасынын
Эл аралык университетинин эл аралык бизнес
кафедрасынын доцентин м.а., өнүктүрүү
жана өнүгүү бөлүмүнүн башчысы

Ормонова Алина Анарбековна,
кандидат исторических наук, и.о.доцента кафедры
Международного бизнеса, руководитель отдела
разработок и развития Учреждения «Международный
университет Кыргызской Республики»

Ormonova Alina Anarbekovna,
Candidate of Historical Sciences, Acting Associate
Professor of the Department International Business,
Head of Department development and development
of the Institution "International
University of the Kyrgyz Republic"
e-mail: 1610badzin@gmail.com

АЗЫРКЫ ШАРТТА КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН МИГРАЦИЯЛЫК САЯСАТЫНЫН КОНЦЕПЦИЯСЫ

КОНЦЕПЦИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

CONCEPT OF MIGRATION POLICY OF THE KYRGYZ REPUBLIC IN MODERN CONDITIONS

Аннотация: Макалада азыркы шарттарда Кыргыз Республикасындагы миграциялык процесстердин өзгөчөлүктөрү каралып, Кыргызстандын калкынын жалпы жана ички миграциясына талдоо, ошондой эле Кыргыз Республикасындагы миграциялык саясатты жөнгө салууга баа берүүнүн өзгөчөлүктөрү жана натыйжалары берилген. Кыргыз Республикасындагы заманбап миграциялык процесстердин ар кандай аспектилерин, өлкөнүн миграциялык саясатын ишке ашыруу практикасы каралат. Миграция саясатынын Концепциясына талдоо жүргүзүлүп, анда Кыргыз Республикасынын миграция чөйрөсүндөгү ишинин принциптери жана негизги багыттары белгиленген.

Негизги сөздөр: саясат, мигранттар, жумуштуулук, калк, миграциялык процесстер, демографиялык болжол, жер которуу, урбанизация.

Аннотация: В статье рассматриваются особенности миграционных процессов в Кыргызской Республике в современных условиях, представлены анализ общей и внутренней миграции населения Кыргызстана, а также специфика и результаты оценки регулирования миграционной политики в Кыргызской Республике. Рассматриваются различные аспекты современных миграционных процессов в Кыргызской Республике, и практика реализации миграционной политики страны. Проведен анализ Концепции

миграционной политики, в которой установлены принципы и основные направления деятельности Кыргызской Республики в сфере миграции.

Ключевые слова: политика, мигранты, трудоустройство, население, миграционные процессы, демографический прогноз, перемещение, урбанизация.

Abstract: The article examines the features of migration processes in the Kyrgyz Republic in modern conditions, presents an analysis of the general and internal migration of the population of Kyrgyzstan, as well as the specifics and results of assessing the regulation of migration policy in the Kyrgyz Republic. Various aspects of modern migration processes in the Kyrgyz Republic, and the practice of implementing the country's migration policy are considered. An analysis of the Concept of Migration Policy was carried out, which established the principles and main directions of activity of the Kyrgyz Republic in the field of migration

Keywords: politics, migrants, employment, population, migration processes, demographic forecast, displacement, urbanization.

Мировой опыт, мировая история цивилизации подтверждает, что государство не только может, но и должно выработать и проводить миграционную политику, которая наиболее выгодна для развития государства и его граждан, политику, которая обеспечивает рациональное размещение населения на своей территории, экономический рост, национальную безопасность и территориальную целостность страны. В настоящее время потребность в государственной миграционной политике по рациональному перераспределению населения особенно актуальна для Кыргызстана. Миграционная политика может быть политикой отдельных территорий городов, областей, но здесь могут быть учтены интересы лишь этих территорий, а не государства в целом, это может создать угрозу целостности государства [1]. Поэтому миграционная политика должна осуществляться на государственном уровне.

Особое значение миграционная политика приобретает в современный переходный период, когда одни регуляторы прекращают свое воздействие на процессы размещения населения и изменения его численности, а другие оказывают одностороннее воздействие, что приводит к дисбалансу в этих процессах. В связи с этим для Кыргызстана исключительно важна научно обоснованная, экономически и демографически просчитанная государственная миграционная политика. Миграционная политика, как часть социально-экономической политики, должна осуществлять структурную роль, то есть увязывать план социально-экономического развития республики с планом (прогнозом) количества, качества и размещения населения. Важнейшей функцией государства должен быть контроль за изменениями в ситуации и быстрое реагирование на изменение социально-экономической ситуации в процессе проведения реформ в стране.

На основе глубокого анализа миграционных процессов в стране и социально-экономического положения общества была разработана и принята “Концепция миграционной политики КР” на 2021–2030 годы. Согласно документу, Концепция миграционной политики Кыргызской Республики на 2021–2030 годы представляет собой долгосрочное видение в сфере регулирования миграционных процессов. Концепция включает систему целей, приоритетных направлений и задач в сфере миграции и развития, и основывается на соблюдении прав и свобод человека, защите национальных интересов Кыргызской Республики.

Миграция в Кыргызской Республике – объективный процесс, обеспечивающий конституционно закрепленные, личные права человека на свободу передвижения и выбор места жительства. На масштабы миграции прямо влияют политические события и уровень социально-экономического развития страны, ее регионов. Кыргызская Республика стремится обеспечить для каждого гражданина, перемещающегося внутри страны и за ее пределами достойные условия жизни и защиту его прав и интересов. В интересах

Кыргызской Республики приветствуется приезд в страну иностранных граждан и лиц без гражданства, способных внести положительный вклад в развитие страны.

Численность населения Кыргызской Республики превысила в 2016 году – 6 млн. человек. Согласно демографическому прогнозу Отдела народонаселения ООН, к 2030 году, население Кыргызской Республики составит 6,5-7,3 млн. человек. Экономически активное население республики составляет – 2 млн. 468 тыс. человек, при этом порядка 750 тыс. трудящихся находятся на заработках за рубежом. Одновременно прогнозируется значительное увеличение численности населения в трудоспособном возрасте: с 2,5 млн. (2015 г.) до 4,4-4,5 млн. человек (2030 г.).

Согласно экспертным оценкам прогнозируемая численность избыточной рабочей силы будет увеличиваться и практически удвоится к 2050 году. Согласно прогнозу часть невостребованных трудовых ресурсов, продолжит составлять базу для трудовой миграции за рубеж. Вследствие повышения производительности труда за счёт технологической модернизации в сельском хозяйстве к 2050 году ожидается сокращение занятых в этом секторе экономики от 183 до 331 тыс. человек. Таким образом, в демографическом воспроизводстве наблюдаются устойчивые тенденции прироста населения. Кыргызская Республика находится в благоприятной демографической фазе и человеческий потенциал Кыргызской Республики является важным фактором достижения целей развития.

Вместе с тем, естественный прирост населения нарушается за счет массового выезда граждан за границу. В условиях высокой безработицы и относительно низких заработных плат в стране, граждане покидают ее навсегда или выезжают за границу для осуществления долгосрочной трудовой деятельности [2]. Несмотря на то, что создание рабочих мест в Кыргызской Республике является лучшим вариантом стабилизации миграционных процессов, в современных условиях необходимо рассматривать трудоустройство за границей, как часть национальной стратегии развития, так как это позволяет воспользоваться преимуществами глобального трудоустройства и привлечь потоки денежных переводов мигрантов. При этом следует принимать во внимание и на тот факт, что в случае успешной адаптации в стране трудоустройства, мигранты предпочитают пройти процесс натурализации, выражающийся в получении вида на жительство или гражданства другой страны. В случае неудачного опыта пребывания за рубежом, мигранты испытывают разочарование и пополняют ряды тех, кто считает принимаемые в сфере миграции меры недостаточными. При этом решение указанных проблем лежит в тесной взаимосвязи программ региональной занятости и трудовой миграции, которые позволят обеспечивать баланс трудовых ресурсов, выплаты им достойной заработной платы и соблюдения их прав.

Перемещаясь внутри страны, граждане Кыргызской Республики стремятся улучшить условия жизни, увеличить доход, получить доступ к качественному образованию и медицинскому обслуживанию, что достижимо с переездом в города, где более развита инфраструктура. Одновременно происходит депопуляция слаборазвитых районов, в том числе стратегически важных. Масштабы внутренней миграции превысили за годы независимости 1,5 млн. человек.

Снижение объемов промышленного и сельскохозяйственного производства способствует увеличению миграционного оттока населения в индустриально развитые районы республики, имеющие более широкую сферу приложения труда и лучшие возможности получения доходов [3]. Чуйская область и Бишкек стабильно пополняются внутренними мигрантами, в то время как остальные регионы теряют свое население.

Отдельного внимания требуют к себе приграничные территории. Покидая их, жители снижают паритет населения. Важность приграничных территорий возрастает в связи с проведением работ по делимитации и демаркации государственной границы.

При неэффективном управлении крупномасштабные перемещения населения могут привести к чрезмерной эксплуатации природных ресурсов и исчезновению средств

существования в принимающих регионах, что может, в свою очередь, спровоцировать конфликтные ситуации в отношениях с принимающими сообществами [4].

Среди причин сокращения численности населения в части территорий следует назвать их неустроенность, слабо развитую инфраструктуру, в том числе: ограниченные возможности трудоустройства и получения дохода, образования и медицинских услуг, недостаток земель сельскохозяйственного назначения, ограниченный доступ к питьевой и поливной воде.

Следует признать, что внутренние миграции позволяют гражданам реализовать свое право на свободу перемещения, улучшать благосостояние своих домохозяйств, что отвечает целям развития страны. Тем не менее, процесс переселения не обеспечивается в должной мере инфраструктурными преобразованиями: развитием средних и малых городов, экономических центров, опережающим созданием рабочих мест в местах вселения, расширением жилищного фонда, увеличением объектов социального и культурного назначения.

С момента обретения независимости с территории Кыргызской Республики в страны СНГ и дальнего зарубежья на постоянное место жительства вышло свыше миллиона человек. Большое число граждан Кыргызской Республики воспользовались программами переселения России, Казахстана, Германии, Южной Кореи и других стран и навсегда покинули страну.

Массовым явлением стала трудовая миграция за рубеж, которая происходит в основном из регионов с высоким уровнем бедности. Наибольшая численность мигрантов находится за рубежом из Баткенской области, здесь 35% домохозяйств имеют хотя бы одного мигранта. В Джалал-Абадской области – 27%, Ошской области – 22%, Таласской и Иссык-Кульской – 4 %, Нарынской, Чуйской областях, в Бишкеке – 1,5% (по данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики).

Трудовой миграцией за рубеж охвачено порядка 750 тыс. человек. Процесс внешней миграции, в большей мере, обусловлен экономическими мотивами и факторами. Для большинства трудящихся-мигрантов поиск дохода за рубежом представляет собой долгосрочную стратегию.

Потоки межгосударственной миграции из Кыргызской Республики направлены в основном в Россию и Казахстан. Доля от общей численности трудящихся-мигрантов из Кыргызской Республики в Российской Федерации составляет более 80%; в Республике Казахстан – около 10%. Также пользуется спросом трудоустройство в Южной Корее, Турции и в странах Ближнего Востока.

По экспертным оценкам доля детей в возрасте до 18 лет от общего числа пребывающих за рубежом составляет 17%, молодых людей в возрасте от 18 до 29 лет – 47% (из них девушек – 17%), от 30 до 49 лет – 31% (из них женщин – 39%).

Масштабы внешней трудовой миграции из Кыргызской Республики приводят к изменениям половозрастной, этнической и социальной структуры населения страны в целом, так как трудовая миграция приводит к потере человеческих ресурсов, в первую очередь, в трудоспособном и репродуктивном возрасте.

В то же время зарубежная занятость снижает общий уровень безработицы, положительно влияет на финансовое положение семей трудящихся-мигрантов, способствует отдельным целям развития стран трудоустройства и Кыргызской Республики.

Денежные переводы трудящихся-мигрантов позитивно влияют на социальное развитие Кыргызской Республики, увеличивая численность среднего класса, соответственно, уменьшая категорию бедных и очень бедных. Мигранты приобщаются к культуре других стран и народов, овладевают иностранными языками, перенимают производственные технологии и профессиональные навыки, устанавливают новые социальные контакты. По данным Национального банка Кыргызской Республики за 2015

года сумма переводов составила 1344,3 млн. долларов, тогда как за 2014 год сумма составила 1 811,9 млн. долларов. В 2016 году объемы денежных переводов приблизились к отметке в 1,6 млрд. долларов.

Вступление в Евразийский экономический союз в 2015 году обеспечило дополнительные преимущества для трудящихся из Кыргызской Республики. Принципиально изменился их правовой статус, что позволяет практически во всех вопросах сравняться в правах с трудящимися других стран Евразийского экономического союза. В связи с этим, актуальными становятся задачи повышения качественного потенциала трудовых ресурсов, обеспечение равноценных условий труда и социальных гарантий для трудящихся в рамках единого рынка труда Евразийского экономического союза.

За рубежом существуют крупные диаспоры этнических кыргызов. Наиболее крупные диаспоры присутствуют в России, Узбекистане, Китае, Казахстане, Таджикистане и ряде других зарубежных стран. К особой категории кайрылманов следует относить памирских кыргызов, проживающих небольшой группой в Афганистане. При этом процесс возвращения этнических кыргызов на историческую родину происходит активно, что требует обеспечения необходимых условий для их интеграции в местное сообщество.

Численность кайрылманов на конец 2015 года в Кыргызской Республике составило 37454 человека, из них из Республики Узбекистан – 19791, из Республики Таджикистан – 17424, из Китайской Народной Республики – 71, из Российской Федерации – 36, из других стран – 29. В 2015 году выдано 1483. В 2016 году статус кайрылмана присвоен – 1023 этническим кыргызам, прибывшим на постоянное место жительства в Кыргызскую Республику, продлено – 560 удостоверений кайрылман.

В настоящее время этнические кыргызы, возвратившиеся на историческую родину, проживают преимущественно в Чуйской, Джалал-Абадской и Ошской областях и заняты неквалифицированным трудом, работают на рынках, стройках, занимаются земледелием. Основной поток переселенцев в Кыргызскую Республику этнических кыргызов происходит из Республики Узбекистан и Республики Таджикистан. Процесс переселения этнических кыргызов имеет устойчивую тенденцию к увеличению. По экспертным оценкам число переселившихся в Кыргызскую Республику этнических кыргызов может составить от 120 до 150 тысяч человек.

Противодействие незаконному ввозу мигрантов требует комплексного подхода. Усилия, направленные на ликвидацию какого-то одного из звеньев в этой цепи, не обязательно приведут к сокращению масштабов незаконного ввоза, вывоза и транзита мигрантов [5]. Если сосредоточиться преимущественно на усилении пограничного контроля, незаконные мигранты, возможно, будут чаще прибегать к услугам организаторов незаконной миграции. Также, если между органами власти стран происхождения, транзита и принимающих стран нет эффективного сотрудничества в деле предупреждения незаконного ввоза мигрантов, то преступники просто воспользуются слабостью системы уголовного правосудия в некоторых из этих стран в целях поиска новых путей осуществления своей преступной деятельности. Преступная деятельность лиц, занимающихся незаконным ввозом мигрантов, подрывает способность государств защитить собственный суверенитет и бороться с преступностью и коррупцией как внутри страны, так и в международном масштабе. Там, где государства в ответ на незаконный ввоз мигрантов ужесточают свою иммиграционную политику, возможности для регулярной миграции могут сузиться, а спрос на услуги лиц, занимающихся незаконным ввозом мигрантов, может увеличиться в связи с желанием обойти чрезмерно жесткий иммиграционный режим. Одновременно это может нанести ущерб и способности государств выполнять свои внутренние и международные обязательства по защите своих граждан внутри страны и за рубежом, а также других лиц, находящихся в их юрисдикции.

Особое внимание должно быть уделено противодействию незаконному привлечению к использованию работодателями труда мигрантов. Должна быть создана система взаимодействия органов труда и занятости, иностранных дел с миграционными службами и правоохранительными органами стран назначения в выявлении и пресечении нелегального трудоустройства [6].

Незаконная миграция и многочисленные правонарушения, связанные с ней являются одной из наиболее серьезных причин возникновения гуманитарных и социальных проблем в любом государстве, в том числе связанных с национальной безопасностью.

В 2015 году 3073 иностранных гражданина нарушили миграционное законодательство Кыргызской Республики (в 2014 году за такой же период – 3 688), выявлен 31 факт организации незаконной миграции и 216 фактов незаконного пересечения государственной границы. Выявлено 3415 иностранных граждан, нарушивших правила пребывания, порядок осуществления трудовой деятельности и совершивших другие административные правонарушения, из них 3073 привлечены к административной ответственности и 265 иностранных граждан выдворены за пределы Кыргызской Республики.

Трудящиеся-мигранты, особенно находящиеся на нелегальном положении, в том числе женщины и молодежь, больше других подвержены риску стать жертвой принудительной вербовки, эксплуатации и торговли людьми.

В апреле 2003 года Кыргызской Республикой ратифицирована Конвенция Организации Объединенных Наций от 2000 года против транснациональной организованной преступности и дополняющий ее Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми и наказании за нее. Конституция Кыргызской Республики гарантирует запрет на рабство и торговлю людьми. В Уголовном Кодексе Кыргызской Республики существуют отдельные статьи по торговле людьми (в действующей редакции статья 124 «Торговля людьми», в новой редакции статья 173) и организации незаконной миграции (статья 204-1 «Организация незаконной миграции») которые на практике применяются неэффективно.

Создание рабочих мест и урбанизация страны должны занимать центральное место в регулировании внутренних миграционных потоков [7]. Государственные органы должны разрабатывать и обеспечивать реализацию перспективных планов развития, способствующих росту занятости и постепенному увеличению числа городских жителей, добиваясь равномерного распределения населения по стране.

Определение абсолютных и сравнительных преимуществ отдельных территорий, привлечение инвестиций и развитие кластерной экономики по принципам частно-государственного партнерства должно способствовать росту занятости с последующим развитием городской среды и многоэтажной жилищной инфраструктуры в региональных центрах развития.

Определение моделей и видов рынка труда имеет важное практическое значение, поскольку дает возможность выбора стратегии маркетинга в сфере занятости, исходя из особенностей экономического развития страны в целом и ее отдельных регионов, состава трудоспособного населения, политической ситуации, долговременных и краткосрочных программ социального развития [8].

В процессе временного или постоянного перемещения, внутренние мигранты должны быть обеспечены доступом к базовым социальным гарантиям, в том числе на получение бесплатного школьного образования, неотложной медицинской помощи, государственных услуг в сфере занятости и миграции. Государственные органы должны быть готовы к возможным массовым перемещениям в результате стихийных бедствий и экологических катастроф.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Арабаев Ч.И., Абакирова А.М. Государственное правовое регулирование миграционных процессов. [Текст]: / Ч.И. Арабаев, А.М. Абакирова. – Бишкек, 2004.
2. Архипов В.Я. Международная миграция рабочей силы в Азии (70-80-е годы). [Текст]: Труды Института востоковедения РАН / В.Я. Архипов. – М., 1997.
3. Зайончковская Ж. Россия: миграция в разном масштабе времени. Центр изучения проблем вынужденной миграции в СНГ. Независимый исследовательский Совет по миграции стран СНГ и Балтии. [Текст]: Научные доклады / Ж. Зайончковская – Вып.1. – М., 1999.
4. Дмитриенко В.Н. Трудовая миграция: общая концепция проблемы в сфере трудовой миграции и возможные подходы к формированию политики. [Текст] / В.Н. Дмитриенко. – Бишкек, 2004.
5. Денисенко М., Хараева О., Чудиновских О. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. [Текст]: / М. Денисенко. – М., 2003.
6. Внутренняя миграция в Кыргызской Республике. [Текст]: / Международная организация по миграции. – Бишкек, 2001.
7. В движении добровольном и вынужденном: Постсоветские миграции в Евразии. [Текст]: / Под ред. А.Р. Вяткина, Н.П. Космарской, С.А. Панарина. – М., 1999.
8. Бенинг В.Р. Занятость иностранных трудящихся. [Текст]: / Пособие по вопросам политики и процедур, представляющих особый интерес для стран со средними и низкими доходами / В.Р. Бенинг. – М.: Марлена, 1996.