



РАЗРАБОТКА КОМПЛЕКСНОЙ ДОЛГОСРОЧНОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ДЛЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА | МАЙ 2019

Миграция и Повестка 2030

1 ЛИКВИДАЦИЯ НИЩЕТЫ



Миграция может служить эффективным инструментом ликвидации нищеты для мигрантов и их семей, а также может внести значительный вклад в развитие стран происхождения и назначения

2 ЛИКВИДАЦИЯ ГОЛОДА



Отсутствие продовольственной безопасности может быть причиной миграции для отдельных граждан и их семей

3 ХОРОШЕЕ ЗДОРОВЬЕ И БЛАГОПОЛУЧИЕ



Решение вопросов здоровья и благополучия мигрантов является пред условием для социального и экономического развития

4 КАЧЕСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАНИЕ



Образование может способствовать социально-экономической интеграции детей мигрантов и улучшить их жизнедеятельность в зрелом возрасте

5 ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО



Миграция может быть источником расширения прав женщин и девочек. Но они также могут быть подвержены насилию, сексуальному надругательству и эксплуатации

6 ЧИСТАЯ ВОДА И САНИТАРИЯ



Нехватка водных ресурсов и связанные с этим вопросы могут оказывать влияние на уровень жизни, наличие пищи и здоровье, которые, в свою очередь, могут способствовать миграции

7 НЕДОРОГОСТОЯЩАЯ И ЧИСТАЯ ЭНЕРГИЯ



Недорогостоящие альтернативные источники энергии могут принести пользу уязвимым и маргинальным сообществам с ограниченным доступом к электроэнергии или без нее

8 ДОСТОЙНАЯ РАБОТА И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ



Достойная работа, безопасные и надежные условия труда жизненно важны для мигрантов, чтобы они могли стать полезными членами общества и вносить вклад в экономический рост



9 ИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ, ИННОВАЦИИ И ИНФРАСТРУКТУРА



Мигранты могут передавать ценные знания и навыки странам своей гражданской принадлежности и странам пребывания, помогая в разработке технологий, исследованиях и инновациях

10 УМЕНЬШЕНИЕ НЕРАВЕНСТВА



Эффективное управление миграцией жизненно важно для безопасной, более упорядоченной и законной миграции



11 УСТОЙЧИВЫЕ ГОРОДА И НАСЕЛЕННЫЕ ПУНКТЫ



Мигранты помогают городам развиваться, становиться процветающими и успешными центрами экономики и жизни

12 ОТВЕТСТВЕННОЕ ПОТРЕБЛЕНИЕ И ПРОИЗВОДСТВО



Продвижение стабильной культуры потребления и производства может помочь в защите трудовых мигрантов от эксплуатации

13 БОРЬБА С ИЗМЕНЕНИЕМ КЛИМАТА



Миграция может быть потенциальной стратегией адаптации к изменениям климата и путем построения климатической устойчивости

14 СОХРАНЕНИЕ МОРСКИХ ЭКОСИСТЕМ



Борьба с деградацией морских и прибрежных экосистем и диверсификация источников доходов сообществ, зависящих от морских ресурсов, может помочь в решении вопросов вынужденного переселения и миграции

15 СОХРАНЕНИЕ ЭКОСИСТЕМ СУШИ



Уничтожение лесов, деградация почвы, опустынивание и потеря биоразнообразия могут оказать значительное воздействие на сообщества, которые полагаются на природные ресурсы, и могут быть причиной миграции

16 МИР, ПРАВОСУДИЕ И ЭФФЕКТИВНЫЕ ИНСТИТУТЫ



Более сильные, более прозрачные и ответственные государственные органы власти и улучшенный доступ к правосудию могут помочь в защите и продвижении прав мигрантов

17 ПАРТНЕРСТВО В ИНТЕРЕСАХ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ



Своевременные достоверные и сопоставимые данные по миграции могут помочь политикам в разработке политик и, основанных на фактах планов для решения вопросов ЦУР, связанных с миграцией



2

ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ И ТЕНДЕНЦИИ

Внутренняя и внешняя миграция является характерной чертой развития страны в течение последних 25-30 лет. В последние годы наблюдается интенсивная внутренняя миграция из сельских районов и небольших городов в городские центры с развитой инфраструктурой, такие как Бишкек, Ош и Джалал-Абад. Наибольший приток внутренних мигрантов наблюдается в Чуйской области, меньше всего внутренних мигрантов - в Нарынской и Баткенской областях.

Согласно отчету Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики в 2017 г. более 700 тысяч граждан Кыргызской Республики находились в трудовой миграции за рубежом, при этом большинство - в Российской Федерации. Вступление Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз в 2015 г. существенно повлияло на рост количества трудящихся мигрантов, выезжающих из Кыргызстана в Россию: с 526 тысяч человек в 2014 г. до 665 тысяч человек в 2017 г. Также это привело к сокращению списка мигрантов, которым запрещен повторный въезд в Российскую Федерацию: с 118 тысяч человек в 2016 г. до 83 тысяч человек в 2017 г.

По данным Всемирного Банка за последние несколько лет денежные переводы кыргызских трудовых

мигрантов постепенно увеличивались. В 2018 г. денежные переводы составили 35% ВВП Кыргызстана, что способствовало тому, что страна заняла второе место в мире по доле денежных переводов по отношению к объему ВВП. Как показывает опыт последних 10-15 лет, такие переводы вносят важный вклад в сокращение уровня бедности в стране. Отток рабочей силы из Кыргызстана также приводит к более быстрому росту заработной платы работников, оставшихся в Кыргызстане, в сравнении с экономическим ростом страны.

Денежные переводы мигрантов, отправляемые семьям в Кыргызстане, позволяют им инвестировать в недвижимость, тем самым стимулируя занятость в строительной отрасли. Однако производственные инвестиции, в том числе в сельское хозяйство и перерабатывающую промышленность, минимальны: более 90% денежных переводов расходуется на первичные нужды, тогда как гораздо меньшая доля направляется на сбережения и производственные инвестиции в сельских районах.

Почти 40% кыргызских мигрантов в Российской Федерации – женщины. В основном, женщины-мигранты заняты в сфере услуг, общественного питания, швейной промышленности и в домашнем хозяйстве. Большинство женщин-мигрантов работают в неформальном секторе занятости, часто более 10 часов в день и имеют ограниченный доступ к службам социальной защиты. Женщины-мигранты часто сталкиваются с многочисленными формами дискриминации и стигматизации как дома, так и за рубежом, а также становятся уязвимыми для сексуального и гендерного насилия.

Родители более 61 тысячи детей находятся за пределами страны в трудовой миграции. Отсутствие родителей неблагоприятно влияет на детей и семьи в целом. В то же время, решение оставить детей на родине на попечении родственников принимается родителями лишь потому, что они считают, что миграция может быть небезопасной для детей и поскольку они не уверены, смогут ли их дети получить школьное образование и доступ к медицинским и другим социальным услугам в стране назначения.

Только 52% граждан Кыргызстана, работающих в Российской Федерации, свободно владеют русским языком. Остальные 48% сталкиваются с трудностями в поиске достойной работы, в том числе из-за незнания языков.

Во время миграции и по возвращении домой мигранты сталкиваются с большим количеством проблем, в том числе и со здоровьем. По последним статистическим данным, 45% случаев активного туберкулеза, зарегистрированных медицинскими учреждениями Кыргызской Республики, были выявлены у вернувшихся мигрантов. Важно отметить, что возникающие проблемы с получением доступа к медицинскому страхованию стали основной причиной ухудшения здоровья мигрантов.

Также остается нерешенным вопрос о пенсионном обеспечении трудящихся-мигрантов, поскольку несмотря на уплату пенсионных отчислений в странах

назначения фактического начисления пенсий не производится, поскольку в большинстве случаев между Кыргызстаном и странами назначения отсутствуют двусторонние соглашения, регулирующие эту сферу.

Помимо проблем, связанных с трудоустройством, существуют и другие внешние факторы, влияющие на благосостояние мигрантов за рубежом. По данным исследования организаций Search for Common Ground и Royal United Services Institute, посвященного изучению факторов, способствующих радикализации среди центральноазиатских трудящихся-мигрантов в России, есть свидетельства того, что процесс трудовой миграции может вести к маргинализации, исключению и отчуждению мигрантов от обществ, в которых они работают. Это вызвано организационными и правовыми вызовами процесса миграции, экономической эксплуатацией и сдвигом миграционного дискурса в сторону фокуса на безопасность, т.е. рычагами, которыми могут воспользоваться экстремистские организации.

В 2018 году средний возраст населения Кыргызской Республики составил 27,5 лет, что делает население Кыргызстана вторым самым молодым населением в Центральной Азии после Таджикистана, в то время как численность экономически активного населения в Кыргызской Республике достигла 2 547 400 человек, что составляет 40,6% от общей численности населения. Что касается определения возраста мигрантов, работающих за границей, то, согласно статистическим данным, молодежь в возрасте от 15 до 29 лет составляет 60,46% от общего числа мигрантов.

3

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ

В Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы, принятой в 2018 году, отмечается важность решения миграционных вопросов. Согласно принятой Национальной стратегии, в области внешней миграции Правительство создаст возможности для диверсификации географии трудовой миграции, не ограничиваясь рынками труда Российской Федерации и Казахстана, Правительство также приложит усилия по оказанию помощи гражданам Кыргызской Республики в повышении их конкурентоспособности на рынке труда и обеспечении правовой и экономической защиты в стране назначения. Помимо повышения благосостояния населения путем создания рабочих мест, Стратегия нацелена на пересмотр основных принципов миграционной политики в целях: 1) сохранения этнокультурной самобытности трудящихся-мигрантов; 2) организации процесса добровольного переселения этнических кыргызов в Кыргызскую Республику на основе принципов содействия социально-экономическому развитию регионов и решения демографических проблем; 3) а также совершенствования института предоставления статуса иммигранта иностранным гражданам, прибывшим в Кыргызскую Республику с научной целью, с целью постоянного проживания в Кыргызской Республике и которые вносят вклад в развитие культуры.



В Стратегии также отмечается важность создания необходимых условий для того, чтобы трудящиеся-мигранты вкладывали свои доходы в экономику Кыргызской Республики, в перспективные направления производства для изучения и применения опыта других стран в создании новых отраслей и предприятий в Кыргызстане.

Программа развития Кыргызской Республики "Единство. Доверие. Созидание" на период 2018-2022 гг. включает в себя компонент миграционной политики в рамках обеспечения экономического благосостояния народа, который делает упор на создание лучших условий для обеспечения прав и интересов граждан Кыргызской Республики и иностранных граждан в миграционном процессе, создает условия для трудоустройства, предоставления качественных государственных услуг в сфере труда и трудовой миграции и достижения гендерной справедливости.

24 марта 2018 года вступил в силу Закон "О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Кыргызской Республики". Поправки в закон призваны защитить национальный рынок труда от притока неквалифицированной иностранной рабочей силы с целью обеспечения приоритетных прав граждан Кыргызской Республики.

Согласно указу Президента, в рамках Форума соотечественников «Мекендештер» при Президенте Кыргызской Республики был создан Совет по связям с соотечественниками за рубежом, Секретариатом которого назначена Государственная служба миграции. Таким образом, основным приоритетом в работе Государственной службы миграции станет разработка концепции миграционной политики, а также разработка планов и механизмов по ее реализации.

В последний раз концепция государственной миграционной политики была принята в 2004 году и действовала до 2010 года. В этой связи Правительство Кыргызской Республики подняло вопрос о разработке новой миграционной политики. Ввиду большого количества нормативных правовых актов в области миграции и для обеспечения эффективности государственной миграционной политики необходим единый документ. Поэтому для предотвращения фрагментации законодательства в этой области, упорядочения нормативной базы, обеспечения последовательности и комплексности вопросов регулирования миграционных процессов Правительству Кыргызской Республики следует рассмотреть вопрос о разработке единого обоснованного документа по миграционной политике.

Проблемы, с которыми сталкиваются мигранты и Правительство Кыргызской Республики, как раньше, так и сегодня остаются неизменными. Несмотря на существование определенных механизмов управления и регулирования миграцией, они остаются недостаточными.

Среди проблем проводимой в настоящее время политики также важно отметить отсутствие механизмов интеграции иммигрантов, а также инструментов реинтеграции возвращающихся мигрантов, что

впоследствии негативно сказывается на психологическом и экономическом состоянии самих мигрантов, а также их семей.

К числу других проблем и пробелов в регулировании миграции, которые необходимо устранить, относятся отсутствие возможностей для трудоустройства, при этом отсутствие достойной заработной платы в Кыргызстане становится основной причиной миграционного оттока, а также отсутствие общего видения того, как превратить миграционные процессы во благо развития страны. Миграционная политика должна быть тесно скоординирована с политикой по созданию высокопроизводительных и хорошо оплачиваемых рабочих мест внутри страны, реализация которой позволит сократить миграционный отток.



С другой стороны, сложились ошибочные представления о роли миграции в развитии, и обычно мигранты воспринимаются как единственные добытчики. Из-за этих заблуждений потребности мигрантов, особенно тех, кто возвращается в страну, остаются без внимания и недопонимаются. Непонимание потребностей мигрантов, как покидающих страну, так и возвращающихся из стран назначения, приводит к отсутствию общих взглядов на проблемы, с которыми сталкивается сегодня страна, и к растущим вызовам, которые необходимо преодолеть путем принятия эффективных мер будущей миграционной политики.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ ПОЛИТИКИ

- **Создать платформу национального диалога для повышения важности и актуальности дискуссий по разработке комплексной миграционной политики**, которая будет способствовать выработке общего видения, улучшению координации и углубленному пониманию сложности миграции и потребностей мигрантов на уровне правительства с участием гражданского общества.
- **Разработать национальную систему сбора комплексных данных по миграции**, необходимых для формирования миграционной политики.
- **Провести комплексные исследования по миграции со стороны национальных учреждений** с целью разработки обоснованной политики в области миграции, как внешней, так и внутренней, которая будет включать все миграционные компоненты и все группы населения, затронутые миграцией. Это направление исследований должно также включать глубокий анализ текущего состояния регулирования миграционных вопросов в Кыргызстане и его ключевых показателей; всесторонне и систематически охватывать все аспекты миграции, включая ее коренные причины; и информировать обо всех соответствующих аспектах политики - экономической, социальной, культурной, а также в области безопасности и т. д.
- **Разработать и внедрить стратегию улучшения данных по миграции, предусматривающую совершенствование их сбора, анализа и распространения** на местном и национальном уровнях с участием всех соответствующих заинтересованных сторон.
- **Учитывать интересы уязвимых групп мигрантов (женщины, молодежь и др.) при разработке политики интеграции и реинтеграции.**
- **Разработать гибкие схемы трудовой мобильности для мигрантов**, основанные на правах человека и учитывающие гендерную составляющую, в соответствии с их квалификацией и с учетом спроса и предложения на национальном рынке труда.
- **Содействовать обеспечению полноценного участия трудящихся-мигрантов в формальном секторе экономики** путем облегчения доступа к достойной работе и трудоустройству, а также обеспечения адекватной социальной защиты для уязвимых групп мигрантов, включая социальное страхование, социальную помощь и поощрение предпринимательства.
- **Провести обзор соответствующих стратегий и практики с целью не допустить**, чтобы они порождали, усиливали и непреднамеренно повышали степень уязвимости мигрантов, с учетом прав человека, гендерных аспектов и факторов инвалидности, а также возраста и интересов детей.
- **Заключить двусторонние или региональные соглашения по безопасности относительно перевода приобретенных льгот для трудящихся-мигрантов** со ссылкой на применимые материальные права и положения, касающиеся социального обеспечения, в частности пенсии, медицинского обслуживания и других приобретенных льгот для решения проблем трудовых мигрантов в области социальной защиты и услуг.
- **Обеспечить неизменный охват в миграционной политике гендерных проблем** для учета особых потребностей и факторов уязвимости женщин, девочек и мальчиков с возможным включением в нее положений о помощи, медицинском обслуживании, перенаправлении, обучении жизненным навыкам и о других консультационных и социальных услугах.
- **Учитывать экономические, социальные, культурные и экологические вопросы при разработке политики и программ, связанных с миграцией.** Включить потребности мигрантов в национальную политику в области здравоохранения и укрепить потенциал в области социальной защиты и предоставления социальных услуг для мигрантов и их семей.
- **Содействовать устойчивой реинтеграции возвращающихся мигрантов** в жизнь общин путем предоставления им равных возможностей в том, что касается социальной защиты и получения услуг, для максимального использования их предпринимательских навыков и их человеческого капитала как активных членов общества, способных внести вклад в устойчивое развитие страны.
- **Разработать и принять инклюзивную модель сельского финансирования для решения проблем сельской миграции** посредством дополнительного финансирования, чтобы помочь семьям мигрантов в их малых и средних сельских инвестиционных проектах. Программа по привлечению денежных переводов в экономику (например, Page 1 + 1), помогающая создавать и расширять микро-, малые и средние предприятия в сельской местности, будет способствовать развитию сельских районов и местному экономическому росту через сельское хозяйство, занятость в агропродовольственном секторе и занятость вне сельского хозяйства.
- **Включить положения о потребностях возвращающихся мигрантов в Кыргызстане в национальные и местные стратегии** развития и другие соответствующие политики посредством сотрудничества с местными властями и соответствующими заинтересованными сторонами.
- **Тесно координировать все меры политики, связанные с миграцией, с другими политиками**

Правительства, чтобы учитывать центральную роль трудовой миграции и денежных переводов в социально-экономическом развитии Кыргызстана, включая фискальную, монетарную политику, политику обменного курса, внешнеторговую и другие направления экономической и социальной политики.

- **Включить в миграционную политику систематические мероприятия по повышению правовой осведомленности и**

цифровой грамотности среди молодежи Кыргызстана, а также диаспор в местах проживания кыргызских мигрантов и студентов, обучающихся за границей, для предотвращения совершения преступлений и/или вербовки носителями насильственных идеологий.

- **Продолжить совершенствование юридической помощи за рубежом для кыргызских мигрантов, попавших в сложные жизненные ситуации.**