

**Концепция  
миграционной политики Кыргызской Республики  
на 2021–2030 годы**

**Введение**

Миграция является существенным фактором, влияющим на социально-экономическое развитие страны. Кыргызская Республика выступает в качестве страны происхождения мигрантов, в том числе трудящихся-мигрантов.

В настоящее время объектом реализуемой миграционной политики в большей мере выступают трудящиеся-мигранты, находящиеся за рубежом, а предметом миграционной политики является защита их прав и законных интересов.

Текущая миграционная ситуация в Кыргызской Республике в значительной степени определена экономическими, демографическими, политическими процессами, которые происходили в 1990-х и начале 2000-х годов. Значительные изменения социальной и экономической ситуации оказали влияние на системы здравоохранения, образования, социальной защиты.

Исходя из этого, необходим пересмотр концептуальных основ миграционной политики в обеспечении единства подходов всех государственных органов и гражданского общества для обеспечения национальных интересов страны.

Необходимость регулирования миграционных процессов и создания условий для безопасной, упорядоченной и легальной миграции признана Национальной стратегией развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 31 октября 2018 года № 221 (далее – Национальная стратегия).

В Национальной стратегии установлено, что Кыргызстан будет стремиться достичь Целей устойчивого развития, принятых резолюцией 70/1 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 25 сентября 2015 года.

Вопросы регулирования миграционных процессов, непосредственно затрагивающих интересы соотечественников, и вопросы трудовой миграции рассмотрены 2 августа 2019 года на первом заседании Совета по связям с соотечественниками за рубежом при Президенте Кыргызской Республики, и по его итогам утвержден план мероприятий по ее исполнению.

Также в целях стабилизации миграционных процессов, направленной на смягчение и минимизацию неблагоприятных факторов, принят Указ

Президента Кыргызской Республики «О принятии мер, направленных на улучшение миграционной ситуации» от 29 января 2021 года № 4.

Вышеуказанным Указом Правительству Кыргызской Республики рекомендовано в оперативном порядке разработать и внести на рассмотрение проект Концепции миграционной политики Кыргызской Республики.

Концепция миграционной политики Кыргызской Республики на 2021–2030 годы (далее – Концепция) 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.

## **1. Общая оценка ситуации и проблем в сфере миграции**

### **§ 1. Демографический прогноз и влияние миграции на будущие тенденции**

Численность постоянного населения Кыргызской Республики, согласно данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики, на начало 2020 года составляла 6 млн 523 тыс. человек, экономически активное население республики – порядка 2 млн 583 тыс. человек.

Согласно данным ситуационного анализа в области народонаселения в Кыргызской Республике, проведенного Национальным институтом стратегических исследований Кыргызской Республики, численность населения Кыргызской Республики в среднесрочном и долгосрочном периодах будет расти. В зависимости от различных сценариев развития численность населения к 2050 году будет колебаться между 7,3 млн и 9,2 млн человек. Основной прирост населения будет обеспечен Баткенской, Джалал-Абадской, Ошской и Чуйской областями. Одновременно с ростом численности населения прогнозируется значительное увеличение численности населения в трудоспособном возрасте – с 2,5 млн человек на начало 2020 года до 4,4 – 4,5 млн человек к 2030 году. В условиях роста численности населения страны будет наблюдаться увеличение населения в городе Бишкек и его пригородах, Джалал-Абадской и Ошской областях, в том числе в зависимости от показателей интенсивности миграции.

Продолжительность жизни кыргызстанцев будет постепенно увеличиваться. Продолжительность жизни мужчин к 2030 году увеличится до 69,8 лет, женщин – до 77,2 лет, к 2050 году – соответственно до 73,0 и 80,2 лет. К 2050 году доля пожилых людей в Кыргызской Республике составит около 20 процентов.

Учитывая данный фактор, ожидается, что с 2030 года увеличится доля лиц старшего возраста и соответственно переход населения из трудоспособного возраста в пенсионный возраст.

Основную часть жителей старше трудоспособного возраста составят женщины, вследствие их большей продолжительности жизни в отличие от мужчин.

На протяжении многих лет миграционное сальдо в Кыргызской Республике остается отрицательным. По данным уполномоченного государственного органа по вопросам миграции, в настоящее время свыше 750 тыс. кыргызстанцев находятся за рубежом. Дефицит качественных рабочих мест в Кыргызской Республике будет способствовать появлению избыточной рабочей силы и ее оттоку за рубеж. По данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики, у более 20 процентов респондентов в возрасте старше 50 лет, дети старше 14 лет находятся в других странах, то есть происходит отток трудоспособного населения.

Миграция трудоспособного населения, в свою очередь, изменяет половозрастную структуру населения Кыргызской Республики в сторону увеличения более возрастного населения.

В соответствии с рекомендациями ситуационного анализа в области народонаселения в Кыргызской Республике необходимо принять срочные меры по изменению подходов к миграционной политике во избежание ухудшения ситуации в среднесрочном и долгосрочном периодах.

## **§ 2. Основные причины миграции**

Самым массовым и динамичным потоком во внутренней и внешней миграции остается трудовая миграция. По данным уполномоченного государственного органа в области миграции, странами назначения для внешних мигрантов из Кыргызской Республики являются, прежде всего, Российская Федерация, Республика Казахстан и Турецкая Республика. Главными причинами трудовой миграции являются экономические и социальные составляющие.

В условиях ограниченных ресурсов, особенно в сельской местности, миграция молодежи в пределах своей страны или за рубеж в настоящее время рассматривается как единственная возможность трудоустройства и укрепления своего социального статуса. Возможность трудоустройства внутри страны и получение достойной заработной платы молодыми людьми не рассматривается как вариант жизненной стратегии.

Выехавшие из Кыргызской Республики в 1990-х и начале 2000-х годов были представлены квалифицированными специалистами, занятыми в государственном управлении, сельском хозяйстве, промышленности, образовании.

В настоящее время большинство мигрантов – низкоквалифицированные рабочие из сельских районов или малых городов, столкнувшиеся с проблемой трудоустройства и низких доходов. Однако в числе мигрантов в последние годы увеличилось число представителей интеллигенции, врачей, учителей, ученых<sup>1</sup>, что позволяет говорить о новой волне оттока из страны высококвалифицированных специалистов.

Еще одна из важнейших тенденций современных миграционных процессов в Кыргызской Республике – устойчивый процесс феминизации миграции. По данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики, начиная с 2014 года, число женщин, участвовавших как во внешней, так и во внутренней миграции, значительно превышает число мужчин. В 2018 году их численность почти в два раза превысила численность мужчин. Причинами такого фактора является положение женщин на внутреннем рынке труда: за тот же период времени доля женщин в экономически активном населении падает, что сразу отразилось на показателе доли бедных женщин, которая в последние годы возрастала и в 2018 году стала превышать долю мужчин.

Одной из причин миграции является разница в оплате труда в Кыргызской Республике и стране назначения, но последствия пандемии показали, что экономический фактор является не единственной причиной миграции, так как в период кризиса уровень денежных переводов снизился, но возвратная миграция не увеличивалась.

Кроме экономических причин существуют и другие причины миграции. В их числе – стремление побывать в разных странах, жить самостоятельно, изменить среду обитания.

Процессы политической и экономической интеграции между странами также влияют на уровень миграции. В условиях растущего международного рынка труда после вступления Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз расширились возможности продвижения мигрантов на этот рынок.

Изменение климата, ухудшение экологической обстановки, деградация природных ресурсов, чрезвычайные ситуации различного характера также влияют на миграционные настроения, вынуждая людей покидать места своего проживания.

### **§ 3. Миграция и экономическое развитие**

По данным Всемирного банка, соотношение денежных переводов к валовому внутреннему продукту Кыргызской Республики, начиная с 2011

---

<sup>1</sup> Причины и мотивы радикализации трудовых мигрантов из стран Центральной Азии на территории России. Совместное исследование. Институт востоковедения Российской академии наук, Международная неправительственная организация «Поиск общих интересов» (Search for Common Ground), Королевский Объединенный Институт оборонных исследований Великобритании (RUSI), Москва, 2017, С. 19.

года, является одним из самых высоких в мире – 25-30 процентов. Влияние денежных переводов на благосостояние домашних хозяйств мигрантов стало причиной традиционного рассмотрения денежных переводов как вклада в экономику. Семьи мигрантов более обеспечены, чем семьи, в которых нет трудящихся мигрантов, за счет денежных переводов, которые в среднем составляют более половины общего дохода домашнего хозяйства мигрантов. Одним из факторов снижения бедности также являются денежные переводы мигрантов. В частности, уровень бедности в 2019 году составил 20,1 процента, сократившись на 11,6 процента по сравнению 2009 годом.

Наряду с этим семьи мигрантов используют переводы в основном на повседневное потребление, строительство, церемониальные расходы и т.д. В основном домашние хозяйства, получающие переводы, не рассматривают их в качестве источника инвестиций вследствие отсутствия сфер приложения или финансовых инструментов и т.д. Одной из причин такого положения является низкий уровень финансовой грамотности населения, в том числе и мигрантов. Население мало осведомлено об инвестиционных инструментах, существующих на рынке.

Трудовая миграция как решение проблемы бедности, занятости и обеспечения доходами населения не должна выступать определяющим элементом модели экономического развития страны. Денежные переводы вызывают зависимость не только у населения, но и у экономики страны в целом. Денежные переводы не должны быть основным источником дохода населения, а внешняя миграция не может быть гарантом его благосостояния. Государство обязано находить и реализовать альтернативные пути решения вопросов развития: увеличение занятости в различных секторах экономики внутри страны, создание достойных рабочих мест и предоставление достойной оплаты труда.

Рынок труда Кыргызской Республики характеризуется диспропорциями между спросом и предложением, сохраняется несоответствие их количественных и качественных характеристик, наблюдается дефицит квалифицированных рабочих и специалистов по отдельным профессиям и специальностям. Устранение дисбаланса между спросом и предложением рабочей силы требует новых подходов в деятельности профессиональных образовательных учреждений страны, службы занятости, проведении мониторинга ситуации, включающего прогнозирование величины и профессионально-квалификационной структуры предложения рабочей силы, с учетом изменения демографической ситуации. При этом политика занятости в современных условиях недостаточно подкреплена комплексом мер, обеспечивающих рациональную занятость населения в рамках экономического развития страны. И прежде всего, существуют проблемы, связанные с информированностью рабочей силы о подходящих для них вакансиях. Для

сельской местности отсутствие рабочих мест является основным выталкивающим в миграцию фактором. В результате недостатка информации о вакансиях в Кыргызской Республике, многие вынуждены мигрировать (в другие районы страны или за рубеж), либо остаются незанятыми.

Используя рыночные механизмы (доступное кредитование, в том числе микрофинансирование, переобучение и т.д.), необходимо оказать поддержку местным предпринимателям, которые создают новые рабочие места с достойными условиями труда. Со стороны государства не представлены механизмы для самозанятости населения и начала ведения собственной предпринимательской активности.

В стране не развита система привлечения средств мигрантов, соотечественников и их объединений в развитие Кыргызской Республики. Мобилизация денежных переводов через общинные программы, как правило, для местных инфраструктурных проектов осуществляется силами самих мигрантов. Необходима разработка и реализация программ привлечения денежных переводов мигрантов на развитие малого и среднего бизнеса, использование их в качестве сбережений.

Экономические аспекты миграции не учитывают процессы, происходящие в сфере иммиграции. При ежегодном приросте количества иммигрантов государственный подход по отношению к экономическим мигрантам ограничивается недостаточно прозрачной системой учета иммигрантов в пределах установленной трудовой квоты. В целях ее оптимизации и противодействия коррупции уполномоченный государственный орган в сфере внешней миграции с 2018 года запустил систему электронного приема документов.

В обществе отсутствует осведомленность о привлекательности экономической иммиграции. Например, за счет предоставления квот и разрешений на работу в Кыргызской Республике за 2018 и 2019 годы в бюджет поступило 52,3 и 134,7 млн сомов соответственно (в 2019 году значительно увеличена пороговая сумма государственной пошлины за выдачу разрешений на работу низкоквалифицированным иностранным работникам, что позволило пополнить республиканский бюджет денежными средствами на сумму 134,7 млн сомов).

Дополнительные рабочие места для 1805 граждан Кыргызской Республики созданы на предприятиях, образованных в 2019 году с участием иностранных граждан. В целом по республике, численность граждан Кыргызской Республики, осуществляющих трудовую деятельность в организациях, учреждениях и учебных заведениях, привлекающих иностранных специалистов, составляет более 37,9 тыс. человек. Таким образом, создание рабочих мест для граждан Кыргызской Республики является одним из результатов привлечения иностранной рабочей силы.

Принимая во внимание эффективность экономической иммиграции, в Кыргызской Республике отсутствует система контроля условий для достойной работы, найма иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших работать в Кыргызскую Республику. Предоставление информации для иностранных граждан и соотечественников о трудоустройстве в Кыргызской Республике создает возможности их легальной занятости на территории Кыргызской Республики.

Образовательная иммиграция – одна из перспективных составных элементов миграционной политики Кыргызской Республики. Экспорт образовательных услуг создает новые рабочие места, увеличивает доходы государства и образовательных учреждений, дает возможность привлекать квалифицированную иностранную рабочую силу.

#### **§ 4. Социальные последствия миграции**

Возможность решить финансовые проблемы, поддержать благосостояние своих семей относят к позитивным последствиям внешней трудовой миграции. Важным ресурсом для реализации человеческого потенциала страны является овладение иностранными языками во время нахождения за границей, приобщение к другим культурам, освоение новых технологий и профессиональных навыков, расширение социальных контактов.

Сложность получения легального статуса и разрешения на работу в странах назначения, правовая неграмотность выталкивают работников в нелегальную миграцию. Мигранты, особенно находящиеся на нелегальном положении, прежде всего, женщины, молодежь и дети, больше других подвержены риску стать жертвами принудительного труда и торговли людьми.

Актуально решение проблем социальной защиты трудящихся мигрантов. Мигранты и их семьи за рубежом имеют ограниченный доступ к базовым социальным услугам, таким как медицинское обслуживание, образование для детей, социальной защиты.

Отсутствие между мигрантами и их работодателями трудовых договоров ограничивает доступ трудящихся мигрантов и членов их семей к услугам образования, здравоохранения, социальной защиты в странах приема, в том числе, к пенсионному обеспечению в долгосрочной перспективе. Мигранты не отчисляют средства на государственное социальное страхование, а многие не информированы о существовании в Кыргызской Республике системы государственного социального страхования и пенсионного обеспечения.

Концепция развития системы пенсионного обеспечения Кыргызской Республики, принятая в 2015 году, ставила задачи решения указанных проблем. Способом решения является заключение двусторонних и

многосторонних соглашений со странами, в которых осуществляют легальную трудовую деятельность граждане Кыргызской Республики.

С 2015 года Социальным фондом Кыргызской Республики совместно с уполномоченными и компетентными органами государств-членов Евразийского экономического союза и Евразийской экономической комиссии проведена работа над проектом Соглашения о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов Евразийского экономического союза. В конце 2019 года на заседании Высшего Евразийского экономического совета главами государств-членов Евразийского экономического союза подписано Соглашения о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов Евразийского экономического союза. Кыргызской Республикой выполнены внутригосударственные процедуры, необходимые для вступления в силу данного Соглашения. Социальный фонд Кыргызской Республики сотрудничает с Национальной пенсионной службой Республики Корея в рамках Меморандума о сотрудничестве между Социальным фондом Кыргызской Республики и Национальной пенсионной службой Кореи по вопросам выплат пенсионных средств от Национальной пенсионной службы Республики Корея. Подписан Договор о социальном обеспечении между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Турецкой Республики, который вступил в силу 1 октября 2020 года.

Отсутствует серьезный анализ последствия оттока рабочей силы, из страны уезжают тысячи талантливых и способных людей, снижается ее человеческий потенциал. Этому способствуют активные меры миграционной политики стран приема, заинтересованных в притоке квалифицированных специалистов, образованных, мобильных и креативных молодых людей. Так, например, в Российской Федерации принят ряд мер, направленных на поддержку переселяющихся профессионалов, прежде всего, врачей. При сохраняющихся тенденциях и отсутствии каких-либо мер со стороны Кыргызской Республики, в ближайшей перспективе страну ожидает очередная волна «утечки мозгов». Учитывая, что на подготовку квалифицированного врача нужно не менее 15 лет, необходимо предпринимать срочные меры для решения этой проблемы.

Остаются неучтенными социальные и культурные последствия миграции. «Порог здоровья» трудовых мигрантов, особенно нелегальных, в целом снижается. Миграция разбалансирует демографическую ситуацию и разрушает институт семьи.

При рассмотрении последствий миграционных процессов острой остается проблема детей внешних трудовых мигрантов, за последние годы их количество увеличивается: сравнение числа детей, оставленных без

попечения родителей, с 2014 по 2018 годы выросло на 16 процентов<sup>2</sup>. В стране выросло поколение детей, один или оба родителя которых находятся в трудовой миграции. Положение детей, которые рождаются в стране временного пребывания мигрантов или отправляются туда вместе с родителями, требует особого внимания. Случаи, когда женщины-мигранты отказываются от новорожденных детей, заставили уполномоченный государственный орган в сфере социального развития создать специальный механизм по их доставке в Кыргызскую Республику. Ряд резонансных случаев насилия в отношении детей показал, что дети мигрантов чаще других подвергаются насилию, растет количество преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних и самими несовершеннолетними<sup>3</sup>.

Система образования испытывает определенные трудности в связи увеличением внутренней миграции. Число детей в детских садах и школах в крупных городах в несколько раз превышает предусмотренную мощность. С большой нагрузкой вынуждены работать медицинские организации и другие социальные объекты. При этом внутренняя миграция опустошает отдаленные сельские, приграничные населенные пункты, приводя к кадровому голоду в школах, больницах, поликлиниках.

В то же время появилась целая категория населения, это родители и родственники мигрантов, которые, находясь в трудоспособном возрасте, не работают и проживают за счет денежных переводов. Миграция подпитывает культуру иждивенчества, когда целые семьи живут за счет денежных переводов мигрантов.

Среди иностранных граждан, переселяющихся в Кыргызскую Республику из других стран, особое место занимают кайрылманы. Несмотря на реализацию в 2016 году Программы Правительства Кыргызской Республики «Кайрылман» на 2017–2022 годы, на практике часть из них годами ожидают решения о гражданстве, не в достаточной мере уделяется внимание получению ими государственных услуг и социальной защиты.

## **§ 5. Защита прав граждан Кыргызской Республики за пределами страны и по возвращении в Кыргызскую Республику**

В новых условиях повышается актуальность задачи повышения потенциала трудовых ресурсов для работы за пределами страны, обеспечение равноценных условий труда и социальных гарантий для

---

<sup>2</sup> Данные Мульти-индикаторного кластерного обследования (МИКО), Национального статистического комитета Кыргызской Республики при технической поддержке ЮНИСЕФ в Кыргызской Республике.

<sup>3</sup> «Обзор состояния среди несовершеннолетних, а также насилия в отношении детей за 2018 год», Управление по противодействию коррупции и надзора за исполнением законов Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики.

трудовых мигрантов, в том числе в рамках Евразийского экономического союза.

Один из путей решения этой задачи – увеличение доли легального трудоустройства граждан Кыргызской Республики за рубежом.

Существующий при уполномоченном органе в сфере внешней миграции Информационно-консультационный центр предоставляет информационные услуги, в том числе услуги по трудоустройству граждан за рубежом. Заключаются межгосударственные договоры и контракты, соглашения с центрами трудоустройства стран назначения миграционных потоков из Кыргызской Республики.

Частные агентства занятости осуществляют деятельность по отбору кандидатов для трудоустройства за границу для иностранных работодателей. Вопросы расширения географии межгосударственных программ по трудоустройству, охват программами организованного набора граждан Кыргызской Республики через государственные и частные агентства занятости требуют больше внимания.

Правовая грамотность и информированность выезжающих мигрантов остается очень низкой. Трудящийся мигрант выезжает без достаточной информации об особенностях пребывания в стране трудоустройства. Степень доступности юридической помощи для мигрантов также очень низка, как в Кыргызской Республике, так и в странах назначения. Диаспоральные ассоциации не могут покрыть все территории, где находятся граждане Кыргызской Республики, и не имеют достаточно ресурсов для проведения подобной работы. Доступность и охват консульской защитой граждан Кыргызской Республики за рубежом остаются недостаточными.

До сих пор остается незначительной доля граждан Кыргызской Республики, находящихся за рубежом, которые имеют возможность принимать участие в избирательных процессах Кыргызской Республики.

Отсутствуют специальные программы содействия по обеспечению возвращения и устойчивой реинтеграции возвращающихся мигрантов, особенно женщин и детей, лиц, имеющих негативный опыт миграции, в жизнь местных сообществ. Общественное мнение о мигрантах, особенно женщин и имеющих негативный опыт миграции, отличается высоким уровнем нетерпимости и стигматизации, а информационные кампании о роли, положении и потребностях мигрантов, особенно из уязвимых групп, редки и малоэффективны.

## **§ 6. Миграция и безопасность**

Рост нерегулируемой миграции создает предпосылки для торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов. Миграционная активность уже включила такие социально-экономические группы населения, как сельские жители, женщины, молодежь, дети, которые зачастую оказываются

особенно уязвимыми с точки зрения соблюдения их прав в миграционных процессах.

Улучшение качества управления миграционными процессами должно способствовать предупреждению рисков, связанных с вовлечением трудящихся-мигрантов в отлаженные сети принудительного труда и эксплуатации их зависимого положения, а также противодействовать незаконной миграции и снижению угроз, связанных с трансграничной организованной преступностью.

Ухудшение состояния окружающей среды и последствия изменения климата вынуждают к экологической миграции. Среди самых распространенных факторов, запускающих процессы миграции, отмечают нехватку чистой воды и земли, неурожаи и стихийные бедствия. Это приводит к снижению количества животноводов и фермеров и опустошению территорий в отдаленных местностях и приграничных зонах.

Со стороны государственных органов и общественности существует недостаточная осведомленность об изменении климата и ее связи с миграцией, климатических катастрофах и потенциальных мерах по адаптации. Поэтому необходимо принять ряд мер для учета и интеграции климатических и других рисков, а также требуется повышать осведомленность среди населения о том, как с этим справляться.

Вопросам предупреждения конфликтов, насилия, религиозной радикализации и экстремизма среди мигрантов не уделяется должного внимания. Особенно беспокоят факты насилия над женщинами и девочками, находящимися в трудовой миграции, преступлений со стороны членов организованных преступных групп по отношению к трудящимся мигрантам, вовлечение в радикальные религиозные сообщества, экстремистские течения и т.д.

Среди вызовов можно также отметить отсутствие механизмов интеграции иностранных граждан, а также инструментов реинтеграции возвратившихся мигрантов, что впоследствии негативно отражается на психологическом и экономическом состоянии мигрантов и их семей.

Также недостаточно используется потенциал международного сотрудничества и глобального партнерства в целях обеспечения безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции.

## **§ 7. Законодательная база в сфере миграции**

За период независимости Кыргызская Республика присоединилась к ряду международных конвенций, в том числе к конвенциям Международной организации труда, касающимся трудящихся-мигрантов. Обзор и систематизация международных, региональных и национальных обязательств на соответствие друг другу в настоящее время отсутствует, что затрудняет работу по мониторингу их исполнения. Необходим анализ и

гармонизация национальных нормативных правовых актов по миграции и смежным с ней сферам, в том числе на предмет их соответствия международным договорам.

В рамках углубления сотрудничества государств-членов Евразийского экономического союза проводится регулярная работа по выработке законодательных изменений, например, о признании документов об образовании, ученых степеней и ученых званий, пенсионном обеспечении трудящихся. Миграционные процессы приводят к увеличению числа семей и детей в трудной жизненной ситуации, что требует от государства учета этой тенденции в процессе изменений законодательства с целью снижения негативных социальных последствий миграции.

Вопросы миграции в Кыргызской Республике регулируются многими законами и нормативными правовыми актами Кыргызской Республики. При этом миграция, являющаяся сквозной темой, должна учитываться и отражаться во многих стратегических программных документах. Принимая во внимание, что миграционные процессы будут регулироваться с учетом национальных интересов, текущая нормативная правовая база должна быть ориентирована в сторону стабилизации и смягчения неблагоприятных факторов, вызывающих и сопровождающих миграцию.

## **§ 8. Миграционная статистика**

Несмотря на актуальность проблемы миграции, при изучении миграционной ситуации и формировании политики со стороны заинтересованных государственных органов не используются аналитические и прогностические подходы.

Существующие данные по миграции в Кыргызской Республике не позволяют получить полную картину, структуру и механизмы миграционных потоков. В стране отсутствует единая национальная система сбора статистических данных по миграции (комплексных и дезагрегированных) на уровне органов местного самоуправления и республиканском уровне. Существующая система регистрации передвижения населения не эффективна, она не в состоянии отразить фактический процесс внешней и внутренней миграции. Важной задачей представляется включение гендерного подхода в процесс сбора информации и разработки методологий.

Учет внутренней миграции основан на сложной системе, сочетающей систему регистрации населения по месту жительства (прописку), привязку к ней основных предоставляемых государством услуг: документирование, назначение всех видов социальной помощи нуждающимся гражданам, доступ к образованию и медицинским услугам, реализация избирательного права гражданина.

Данные о въезжающих и остающихся в Кыргызской Республике иностранных гражданах и лиц без гражданства не отслеживаются дезагрегировано по основным социально-демографическим характеристикам. Система иммиграционного контроля в целом требует модернизации, в том числе цифровой трансформации, направленной на совершенствование системы контроля въезда и пребывания иностранных граждан на территории Кыргызской Республики.

Учитывая все вышеуказанные аспекты общей оценки ситуации и проблем в сфере миграции, в основу миграционной политики Кыргызской Республики включены следующие подходы:

- признание миграции объективным процессом, которого нельзя избежать, но который необходимо регулировать, чтобы минимизировать ее негативные последствия и в полной мере использовать ее позитивный потенциал на развитие;

- трудовая миграция является результатом не только внешних факторов, влияния внешних рынков труда, но и проблем развития национальной экономики, создавая угрозы развитию. Это предполагает в качестве первоочередных задач развитие национального рынка труда, обеспечение внутренней занятости населения и достаточного уровня доходов;

- миграция обеспечивает решение целого ряда социальных и экономических проблем, и мигранты вносят в это свой существенный вклад. Это предполагает предоставление со стороны государства конкретной помощи мигрантам через формирование системы и соответствующей инфраструктуры для их поддержки.

В рамках новой миграционной политики Кыргызская Республика представляется страной конкурентоспособных трудовых ресурсов, которые вносят вклад в развитие Кыргызской Республики и содействуют интеграции страны в мировом экономическом пространстве.

## **2. Цель Концепции**

Целью Концепции является стабилизация миграционных процессов, направленной на смягчение и минимизацию неблагоприятных факторов, вызывающих и сопровождающих миграцию, с учетом текущих и предстоящих социальных, демографических и экономических вызовов, предупреждение стихийной и неупорядоченной миграции на основе программных действий.

Реализация Концепции будет согласована с государственными программами устойчивого социально-экономического развития регионов, повышения уровня жизни населения и развития человеческого потенциала.

### **3. Приоритетные направления и задачи миграционной политики**

Приоритетные направления миграционной политики являются равнозначными, определены исходя из долгосрочной цели миграционной политики, текущих и предстоящих социальных, демографических и экономических вызовов, понимания роли человеческого потенциала как главного источника социального-экономического благополучия страны.

Приоритетные направления и задачи, которые необходимо решать в рамках каждого из них, будут создавать условия для минимизации негативных факторов и реализации миграционного потенциала для развития страны.

#### **§ 1. Совершенствование условий по реализации гражданами страны, соотечественниками, иммигрантами и лицами без гражданства образовательного, трудового, профессионального и культурного потенциала и возможностей в Кыргызской Республике**

Развитие сбалансированного и квалифицированного внутреннего рынка труда в соответствии с рыночными факторами спроса и предложения на труд. Модернизация системы высшего и среднего специального образования для молодежи под среднесрочные и долгосрочные потребности рынка труда, в том числе и зарубежного (под модернизацией подразумевается внедрение специальностей на основе проведенных анализов рынка труда на последующие годы, что предоставит возможность гражданам осваивать наиболее востребованные специальности на рынке труда и быть конкурентоспособными). Согласно исследованиям Международной организации по миграции, большинство мигрантов выражали желание освоить технические профессии, так как полученное им высшее образование не было востребовано на рынке труда.

Формирование благоприятных условий, направленных на подготовку кадров, увеличение занятости в различных секторах экономики, создание качественных рабочих мест и предоставление достойной оплаты труда населению в соответствии с потребностями экономики Кыргызской Республики, с принятием мер по сокращению существующей гендерной сегрегации на рынке труда.

Создание новых рабочих мест, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья, в сфере высоких технологий, ИТ-секторе, позволяющих гражданам Кыргызской Республики работать по всему миру, не выезжая за пределы страны.

Создание эффективной системы информирования рабочей силы о существующих на внутреннем рынке труда вакансиях, с особым вниманием на доступность этой системы для женщин и молодежи.

Повышение эффективности мер, направленных на доступность финансовых ресурсов для реализации предпринимательских возможностей населения, включая женщин, молодое население, малообеспеченные, многодетные семьи и семьи, имеющие лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Сведение к минимуму неблагоприятного воздействия различных факторов, связанных с экологическими факторами, чрезвычайными ситуациями, изменением климата, деградацией природных ресурсов, которые вынуждают людей покидать место жительства.

Разработка комплексного подхода к решению вопросов защиты населения на основе прогнозирования угроз и рисков, совершенствования методов прогноза, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Формирование пространства для реализации культурных потребностей населения в регионах, в особенности молодежи.

Формирование через систему дошкольного, школьного, специального и высшего образования системы взглядов и интересов, направленных на реализацию возможностей детей, молодежи и всего населения в собственной стране.

Формирование общественного мнения и изменение поведенческих аспектов в части положительного и толерантного отношения к мигрантам.

## **§ 2. Использование миграционного потенциала населения, соотечественников, иммигрантов и лиц без гражданства для развития Кыргызской Республики**

Повышение финансовой грамотности трудящихся мигрантов и их семей.

Создание для мигрантов, соотечественников и их объединений условий, позволяющих им планировать возвращение на родину и реализацию приобретенных в процессе миграции трудовых навыков.

Вовлечение в систему пенсионного обеспечения граждан, находящихся в трудовой миграции за рубежом, а также граждан, осуществляющих трудовую деятельность на территории Кыргызской Республики.

Запуск программ по реабилитации и реинтеграции мигрантов, имеющих негативный опыт миграции, с особым фокусом на женщин.

Создание благоприятных условий, способствующих и позволяющих мигрантам, соотечественникам и их объединениям инвестировать и осуществлять добровольный вклад в развитие Кыргызской Республики.

Привлечение потенциала мигрантов, соотечественников и их объединений к разработке и реализации социальных, культурных, образовательных проектов, стратегий развития местных сообществ и регионов.

Обеспечение условий для достойной работы и легального найма иностранных граждан и лиц без гражданства, приехавших работать в Кыргызскую Республику, через систему договорных отношений, патентную систему и прочие формы.

Обеспечение информацией граждан страны и соотечественников, иностранных граждан, лиц без гражданства о возможностях трудоустройства на территории Кыргызской Республики.

Содействие обеспечению социально необходимыми условиями при возвращении и устойчивой реинтеграции этнических кыргызов (кайрылманов) на историческую родину.

### **§ 3. Создание системы защиты прав граждан Кыргызской Республики, находящихся за пределами страны, а также иммигрантов, соотечественников и лиц без гражданства, пребывающих на территории Кыргызской Республики**

Расширение географии межгосударственных программ по трудоустройству и охвата программами организованного и безопасного набора граждан Кыргызской Республики, включая государственные и частные агентства занятости.

Повышение правовой грамотности мигрантов, с особым фокусом на женщин и молодежь.

Предоставление точной и своевременной информации на всех этапах миграции для всех заинтересованных лиц.

Повышение эффективности, доступности уровня охвата консульской защитой граждан Кыргызской Республики за рубежом, помощи и взаимодействия.

Совершенствование системы документирования для мигрантов, иммигрантов, соотечественников и лиц без гражданства.

Продвижение на межгосударственном уровне вопросов недискриминационного доступа к социальным услугам по предоставлению медицинской помощи и образовательных услуг мигрантам, иммигрантам, лицам без гражданства, соотечественникам и их семьям, и услугам социальной защиты.

Обеспечение защиты прав и интересов детей и семей мигрантов, находящихся в трудной жизненной ситуации в странах назначения, а также в Кыргызской Республике.

Обеспечение избирательных прав граждан Кыргызской Республики, временно находящихся или проживающих за пределами Кыргызской Республики.

### **§ 4. Создание безопасной миграционной среды**

В целях создания условий для обеспечения безопасной миграционной среды необходимо принимать соответствующие меры по предупреждению, пресечению и искоренению торговли людьми, а также противодействию незаконному ввозу мигрантов.

Разработать программы по адаптации населения к климатическим изменениям и связанным с ними стихийным бедствиям и смягчению последствий.

Проводить работы по предупреждению конфликтов, насилия, религиозной радикализации и экстремизма среди мигрантов.

Оказывать содействие беженцам и лицам, приравненным к ним, в переселении, медицинской и юридической помощи, в культурной адаптации, ориентации и получении социальных услуг.

Постоянно совершенствовать систему иммиграционного контроля в соответствии с международными стандартами.

Более усердно проводить работу по укреплению международного сотрудничества и глобального партнерства в целях обеспечения безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции.

Реализация приоритетных направлений и задач миграционной политики будет невозможна без внесения изменений в законодательную базу, регулируемую сферу миграции и регистрации населения. Прозрачность и отчетность процесса реализации миграционной политики Кыргызской Республики будет обеспечена через использование академических подходов, национальную систему сбора данных, делегирование соответствующих полномочий органам местного самоуправления, в том числе и по сбору данных.

Кроме того, предлагается совершенствовать законодательную базу в сфере миграции.

Необходимо внести изменения в законы и подзаконные акты, регулирующие процессы миграции, направленные на повышение социально-экономического потенциала Кыргызской Республики.

Провести инвентаризацию и гармонизацию текущих нормативных правовых актов в области миграции и смежных с ней сфер, в том числе в соответствии с международным законодательством.

Разработать законодательные меры по повышению ответственности территориальных подразделений государственных органов и органов местного самоуправления в вопросах привлечения потенциала мигрантов.

Провести работу по информационному обеспечению реализации миграционной политики и созданию эффективной системы учета миграционных данных.

Использовать аналитические и прогностические подходы при изучении миграционной ситуации.

Разработать национальную систему сбора статистических данных (комплексных и дезагрегированных) по миграции на уровне органов местного самоуправления и республиканском уровнях.

Делегировать органам местного самоуправления вопросов учета и регистрации населения, в том числе наделения ответственностью органов местного самоуправления по вопросам учета детей мигрантов, оставшихся без попечения родителей.

#### **4. Ожидаемые результаты**

Результаты по достижению целей и реализации миграционной политики зависят в первую очередь от внешней ситуации, внутренней социально-экономической и политической ситуации в Кыргызской Республике.

В краткосрочном периоде невозможно будет достичь перелома в ситуации с возвратной миграцией и сдерживанием эмиграционных потоков из-за сложившейся социальной и экономической ситуации в стране.

По итогам реализации Концепции выработанные комплексные меры при условии улучшения социально-экономической ситуации в стране позволят изменить негативные миграционные тенденции. Принимая во внимание цель Концепции, следует ожидать к 2030 году следующих значимых результатов, по которым можно будет оценить достижение цели миграционной политики:

- трудовые ресурсы Кыргызской Республики обеспечены квалифицированными рабочими местами с достойными условиями труда;
- достигнуто нулевое сальдо миграционного баланса или близких к нулевому уровню значений за счет низких абсолютных показателей;
- снижены активные и пассивные миграционные настроения населения Кыргызской Республики в долгосрочном периоде;
- мигранты, соотечественники и их сообщества инвестируют в развитие Кыргызской Республики и регионов страны через реализацию социальных, экономических, образовательных, культурных и других проектов;
- созданы условия и механизмы привлечения инвестиций со стороны мигрантов в создание собственного бизнеса в Кыргызской Республике;
- способность выпускников вузов и средних профессиональных учебных заведений адекватно реагировать на вызовы, которые стоят перед ними, сохранить конкурентоспособность на рынке труда и обеспечивать достойный уровень жизни;
- увеличены шансы на трудоустройство выпускников – граждан Кыргызской Республики, получивших образование в зарубежных вузах, а также на трудоустройство зарубежных специалистов и иностранных выпускников учебных заведений в соответствии с потребностями

экономики страны, особенно по таким направлениям, как медицина, информационные технологии, инженерия;

- созданы условия для легального пребывания мигрантов, иммигрантов, лиц без гражданства за счет проведения и внедрения экономических, правовых и административных мер, а также информационных кампаний;

- диверсифицированы потоки трудовой миграции и обеспечены выгодными экономическими условиями, правовыми и социальными гарантиями;

- достигнут охват мигрантов базовыми социальными услугами;

- сведены к минимуму различные риски и угрозы, которые заставляют людей мигрировать, а также ослаблены факторы уязвимости в процессе миграции.

При этом ожидаемые результаты по реализации приоритетных направлений и задач должны быть сформулированы в рамках пятилетнего Плана мероприятий Правительства Кыргызской Республики по реализации данной Концепции.

## **5. Благоприятные предпосылки и риски для реализации Концепции**

К числу благоприятных предпосылок, способствующих успешной реализации настоящей Концепции, следует отнести политическую волю высшего руководства страны к изменению подходов к миграционной политике и интерес к реальным нуждам и потребностям мигрантов. Это не только отразилось в ряде государственных программных документов, но и было высказано высшим руководством страны в ходе публичных выступлений.

При реализации данной Концепции существует ряд рисков:

**социально-экономические:** рабочие места, создаваемые в стране по совокупности характеристик (оплата, безопасность труда, социальные выплаты и т.д.), по ряду объективных причин уступают рабочим местам, которые есть в странах приема трудовых мигрантов из Кыргызской Республики. Потребность в трудовых ресурсах развитых стран является устойчивой и возрастающей. При принятии ряда мер, облегчающих миграцию в эти страны, это может спровоцировать увеличение миграции населения, что сократит возможность достижения ожидаемых от реализации настоящей Концепции результатов;

**информационные:** отсутствие четкой и полной информации обо всех предусмотренных мерах по развитию рынка труда, создание условий для достойного труда снизит эффект их выполнения и создаст риск для достижения заявленных целей;

**организационные:** недостаточный потенциал органов государственного управления и органов местной власти несет риск результативности выполнения миграционной политики. Риск связан с формальным выполнением предложенных мер и сведением их к набору действий без стремления достигнуть заявленных целей;

**межведомственное взаимодействие:** успешная реализация Концепции зависит от характера и качества межведомственной координации ряда государственных учреждений, влияющих на процессы, связанные с миграцией. Например, для государственных органов, ответственных за реализацию молодежной политики, повышение уровня занятости молодежи должно стать одним из приоритетных направлений деятельности. Однако взаимодействие может быть осложнено отсутствием достаточной связи данной Концепции с планами этих государственных органов. Аналогичная ситуация в ряде других госорганов;

**финансовые:** выполнение только низкобюджетных мер может нанести ущерб комплексности выполнения и реализации миграционной политики. Вклад трудовой миграции в развитие экономики около 25–30 процентов к валовому внутреннему продукту, соответственно со стороны государственных органов должна быть оказана поддержка соразмерно вкладу мигрантов.

Реализация основных направлений и задач Концепции, требующих финансовых затрат, обеспечивается в рамках утвержденных бюджетов задействованных государственных органов. Дополнительными источниками финансирования станут средства партнеров по развитию и иные источники финансирования, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики.

## **6. Роль государственных институтов и органов местного самоуправления в реализации миграционной политики**

Процесс реализации Концепции рассчитан на период 2021–2030 годов. Основными участниками реализации являются государственные органы, отраслевые министерства, органы местного самоуправления, местные государственные администрации, союзы местных самоуправлений Кыргызской Республики, неправительственные и международные организации. Координирующим органом по реализации Концепции будет уполномоченный орган по реализации миграционной политики.

Согласованность действий всех участников по реализации Концепции будет обеспечиваться через работу межведомственного (совещательного) органа на уровне Правительства Кыргызской Республики (представители Правительства, министерств, ведомств, союза местных самоуправлений Кыргызской Республики, экспертов, а также представители бизнеса, международных и неправительственных организаций по согласованию).

Эта структура (Координационный совет по миграции) будет призвана обеспечить согласованность действий и снятие барьеров на пути реализации плана мероприятий Концепции. В рамках плана мероприятий Концепции будут скорректированы отраслевые и локальные цели и задачи участников.

Процесс реализации включает:

- создание институциональных условий;
- систематический анализ и оценку мер и промежуточных результатов;
- организацию финансового обеспечения;
- организацию мониторинга и оценки, внесение необходимых корректив.

Для успешного решения задач в рамках реализации Концепции необходимо обеспечить несколько важных институциональных условий:

- дальнейшее нормативное закрепление ответственности и роли государственных органов в реализации настоящей Концепции, по ее приоритетным направлениям при координирующей функции уполномоченного государственного органа в сфере внешней миграции;
- достаточное ресурсное обеспечение Плана мероприятий;
- партнерство со всеми группами интересов, организациями гражданского общества и донорскими организациями;
- прозрачность процесса подготовки, принятия решений и их реализации, вовлеченность ключевых игроков в них;
- организация непрерывного информационно-консультационного сопровождения реализации Концепции: освещение в средствах массовой информации промежуточных результатов, налаживание информационного обмена между институтами, вовлеченными в процесс, консультации для исполнителей, их обучение в форме семинаров и тренингов;
- аналитическое сопровождение работ по реализации Концепции силами ведомственных аналитических подразделений, внешних экспертов, национальных и международных независимых аналитических центров;
- создание рабочих групп по направлениям, призванных разработать стратегические документы по реформам, предусмотренным в рамках Концепции.

## **7. Этапы реализации Концепции**

Меры и действия по реализации Концепции, демонстрирующие прогресс в решениях и достижениях конкретных задач и целей (количественные и качественные индикаторы в разбивке по годам 2021–2025 годы; 2026–2030 годы) на период реализации Концепции будут отражены в единой унифицированной форме – Плана мероприятий по реализации Концепции.

В Плане будут конкретно отражены основные меры по решению задач, прослежена связь между установленными целями, приоритетными направлениями, задачами, средствами/мерами их решения, индикаторы мониторинга и оценки результатов реализации Плана, с учетом социально-экономического, политического развития Кыргызской Республики.

В целях конкретного решения поставленных в Концепции задач принято решение рассмотреть ее реализацию в двух этапах.

**Первый этап: 2021–2025 годы:**

- разработка и утверждение пятилетнего Плана мероприятий Правительства Кыргызской Республики по реализации Концепции;
- проведение выборочных исследований, включающих вопросы внутренней и внешней миграции;
- определение роли координирующего органа;
- определение государственных органов, ответственных за реализацию миграционной политики;
- реализация утвержденного пятилетнего Плана мероприятий Правительства Кыргызской Республики;
- оценка эффективности реализации первого этапа основных направлений миграционной политики Кыргызской Республики.

**Второй этап: 2026–2030 годы:**

- разработка и утверждение пятилетнего Плана мероприятий Правительства Кыргызской Республики по реализации Концепции;
  - проведение выборочных исследований, включающих вопросы внутренней и внешней миграции;
  - реализация утвержденного пятилетнего Плана мероприятий Правительства Кыргызской Республики;
  - оценка эффективности реализации второго этапа основных направлений миграционной политики Кыргызской Республики;
  - уточнение основных стратегических ориентиров, приоритетов и основных направлений реализации миграционной политики Кыргызской Республики, корректировка соответствующих программ.
-