



ИНСТИТУТ
ИССЛЕДОВАНИЙ
И ЭКСПЕРТИЗЫ

Экономическое положение Кыргызстана.

**Трудовая миграция из Кыргызстана в Российскую Федерацию:
тенденции, проблемы и возможности**

(руководитель научно-исследовательской работы – Роман Могилевский)

Москва, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	7
1 Социально-экономическое развитие Кыргызстана в 2020–2021 годах.....	7
1.1 Итоги 2020 года	7
1.2 Экономика Кыргызстана в первом полугодии 2021 года.....	14
1.3 Экономические последствия политических событий в Кыргызстане в 2020–2021 годах	16
1.4 Тенденции в региональном экономическом сотрудничестве Кыргызстана в 2020–2021 гг. и перспективы этого сотрудничества	19
1.5 Среднесрочные тенденции изменения некоторых экономических и социальных индикаторов Кыргызстана	21
2 Демографические факторы Кыргызстана.....	35
2.1 Общая численность и структура населения.....	35
2.2 Рождаемость	40
2.3 Смертность и ожидаемая продолжительность жизни.....	41
2.4 Постоянная внешняя миграция	42
2.5 Прогнозы численности населения	43
3 Анализ рынка труда Кыргызстана	46
3.1 Экономическая активность населения и структура рабочей силы	47
3.2 Занятость.....	49
3.3 Безработица	52
3.4 Производительность труда	54
3.5 Заработная плата.....	57
4 Трудовая миграция из Кыргызстана	61
4.1 Количественные оценки трудовой миграции	61
4.2 Структура миграции.....	65
4.3 Факторы, вызывающие миграцию, и причины миграции в Российскую Федерацию...68	

5	Денежные переводы мигрантов в Кыргызстан.....	73
5.1	Объем переводов мигрантов.....	73
5.2	Роль переводов мигрантов в платежном балансе Кыргызстана и России	79
5.3	Влияние переводов мигрантов на макроэкономическую ситуацию в Кыргызстане	81
6	Государственная политика Кыргызстана на рынке труда и в отношении трудовой миграции.....	84
6.1	Государственные программы	84
6.2	Меры политики	88
7	Проблемы и перспективы миграционных потоков из Кыргызстана в Россию	92
7.1	Влияние ЕАЭС на миграционные потоки между Кыргызстаном и Россией.....	92
7.2	Проблемы, связанные с трудовой миграцией, в Кыргызстане и России	96
7.3	Влияние трудовой миграции из Кыргызстана на экономику и уровень зарплат в России	99
7.4	Возможности, связанные с трудовой миграцией, в Кыргызстане и России	101
7.5	Рекомендации для государственных органов Российской Федерации и Евразийской экономической комиссии для улучшения условий трансграничного движения и пребывания мигрантов	103
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	104
	СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	106

РИСУНКИ

Рисунок 1 –	Государственный бюджет в 2019–2020 годах.....	12
Рисунок 2 –	Структура ВВП по производству	21
Рисунок 3 –	Денежные переводы работающих из-за рубежа	22
Рисунок 4 –	Динамика численности населения по возрастным группам.....	23
Рисунок 5 –	ВВП на душу населения.....	24
Рисунок 6 –	Размер государственного внешнего и внутреннего долга.....	25
Рисунок 7 –	Структура государственного внешнего долга	26

Рисунок 8 –	Размер и структура золотовалютных резервов НБКР	26
Рисунок 9 –	Валовое накопление основного капитала.....	28
Рисунок 10 –	Валовой приток ПИИ по странам	28
Рисунок 11 –	Валовой приток ПИИ по отраслям экономики	29
Рисунок 12 –	Экспорт товаров по основным направлениям	30
Рисунок 13 –	Экспорт товаров по основным товарным группам.....	30
Рисунок 14 –	Импорт товаров по основным направлениям	31
Рисунок 15 –	Импорт товаров по основным товарным группам.....	32
Рисунок 16 –	Экспорт услуг по видам	33
Рисунок 17 –	Импорт услуг по видам	33
Рисунок 18 –	Географическая структура экспорта отдельных видов услуг, 2019 год.....	34
Рисунок 19 –	Географическая структура импорта отдельных видов услуг, 2019 год.....	34
Рисунок 20 –	Показатели численности, рождаемости, смертности и миграции населения... 36	
Рисунок 21 –	Возрастная пирамида, тыс. человек, 2019 год	37
Рисунок 22 –	Области и города Кыргызстана	38
Рисунок 23 –	Территориальная структура населения Кыргызстана, 2021 год	38
Рисунок 24 –	Изменение национальной структуры населения Кыргызстана.....	39
Рисунок 25 –	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	42
Рисунок 26 –	Прогноз численности населения Кыргызстана на период до 2050 года	44
Рисунок 27 –	Прогноз возрастной структуры населения Кыргызстана	46
Рисунок 28 –	Уровень экономической активности населения	48
Рисунок 29 –	Структура занятости по отраслям	50
Рисунок 30 –	Доля неформально занятых по отраслям, 2019 год.....	51
Рисунок 31 –	Уровень безработицы	53
Рисунок 32 –	Динамика производительности труда по отраслям.....	55
Рисунок 33 –	Производительность труда в Кыргызстане и соседних странах, 2019 год	57
Рисунок 34 –	Динамика средней заработной платы в Кыргызстане.....	58
Рисунок 35 –	Средняя заработная плата в основных отраслях, 2020 год.....	59
Рисунок 36 –	Средняя заработная плата в Кыргызстане и соседних странах, 2020 год.....	60
Рисунок 37 –	Количество трудовых мигрантов из Кыргызстана по странам, тыс. человек, 2019 год	63
Рисунок 38 –	Количество мигрантов из Кыргызстана в Россию.....	64

Рисунок 39 –	Возрастная структура трудовых мигрантов, 2018 год	66
Рисунок 40 –	Структура трудовой миграции по видам экономической деятельности.....	68
Рисунок 41 –	Поступление денежных переводов работающих в Кыргызстан	76
Рисунок 42 –	Сезонность входящих денежных переводов, 2007–2020 годы.....	77
Рисунок 43 –	Денежные переводы работающих и денежные переводы физических лиц, осуществляемые через системы переводов, 2020 год.....	78
Рисунок 44 –	Основные источники притока иностранной валюты в платежном балансе Кыргызстана.....	79
Рисунок 45 –	Трансграничные переводы физических лиц из России.....	95

ТАБЛИЦЫ

Таблица 1 –	Социальная нагрузка на одного работающего.....	23
Таблица 2 –	Показатели долговой устойчивости Кыргызстана	27
Таблица 3 –	Результаты тестов на коинтеграцию денежных переводов работающих с основными макроэкономическими переменными	83

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И ОБОЗНАЧЕНИЙ

ВВП	Валовой внутренний продукт
ВДС	Валовая добавленная стоимость
ВИЧ	Вирус иммунодефицита человека
ГВД	Государственный внешний долг
ГД	Государственный (внешний и внутренний) долг
ГСМ	Государственная служба миграции при ПКР
ДЭСВ	Департамент по экономическим и социальным вопросам
ЕАЭС	Евразийский Экономический Союз
ЕС	Европейский Союз
ЗАО	Закрытое акционерное общество
ЗВР	Золотовалютные резервы
ИОДХ	Интегрированное обследование домашних хозяйств
ИПЦ	Индекс потребительских цен

ЛОВЗ	Лица с ограниченными возможностями здоровья
МВД РФ	Министерство внутренних дел Российской Федерации
МВФ	Международный валютный фонд
ММСП	Микро-, малые и средние предприятия
МОМ	Международная организация по миграции
МОТ	Международная организация труда
МФКР	Министерство финансов Кыргызской Республики
НБКР	Национальный банк Кыргызской Республики
НДС	Налог на добавленную стоимость
НИСИ	Национальный институт стратегических исследований Кыргызской Республики
НСК	Национальный статистический комитет Кыргызской Республики
НСР	Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018–2040 гг.
ОАЭ	Объединенные Арабские Эмираты
ОДКР	Органы денежно-кредитного регулирования
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ПКР	Правительство Кыргызской Республики
ППС	Паритет покупательной способности
РКФР	Российско-Кыргызский Фонд развития
РФ	Российская Федерация
СГУ	Сектор государственного управления
СНГ	Содружество Независимых Государств
США	Соединенные Штаты Америки
ТНВЭД	Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности
УП	Указ Президента
ФМС	Федеральная миграционная служба Российской Федерации
ЦБР	Центральный Банк России
FAO	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
IMF	International Monetary Fund
WDI	World Development Indicators (база данных Всемирного банка)
WPP	World Population Prospects

ВВЕДЕНИЕ

Данная работа имеет два тесно связанных между собой объекта исследования: 1) последние тенденции социально-экономического развития Кыргызской Республики и 2) трудовая миграция из Кыргызстана в Россию и другие страны. Она продолжает и развивает анализ социально-экономической ситуации в стране, начатый в работе (Могилевский, 2020). Исследование построено на использовании данных официальной макро- и микроэкономической статистики Кыргызстана и международных организаций.

В разделе 1 работы рассматриваются итоги социально-экономического развития Кыргызстана и его участия в региональном экономическом сотрудничестве в 2020 и первой половине 2021 года, экономические последствия недавних политических изменений в стране, а также среднесрочные тенденции изменения некоторых ключевых переменных, описывающих социально-экономическое состояние страны. Раздел 2 посвящен анализу демографических тенденций в Кыргызстане. В разделе 3 рассматривается состояние рынка труда страны. В разделе 4 сведены имеющиеся данные о трудовой миграции из Кыргызстана. В разделе 5 рассматриваются денежные переводы трудовых мигрантов из-за границы и их воздействие на макроэкономическую ситуацию в стране. Раздел 6 содержит анализ государственной политики Кыргызстане в отношении внутреннего рынка труда и трудовой миграции. В разделе 7 обсуждаются проблемы и перспективы миграции из Кыргызстана в Россию и формулируются некоторые рекомендации по повышению ее эффективности как для самих мигрантов и их домохозяйств, так и для Кыргызстана и Российской Федерации.

1 Социально-экономическое развитие Кыргызстана в 2020–2021 годах

1.1 Итоги 2020 года

2020 год оказался одним из самых сложных в истории экономики Кыргызстана. Жесткий карантин, введенный в марте 2020 года и продлившийся до середины мая, сменился продолжительным периодом постепенного снятия ограничений. Трансграничное перемещение людей было сильно ограничено, что ударило и по мигрантам из Кыргызстана, и по притоку туристов, обычно происходившему летом, и по деятельности тех предприятий, которые работают с привлечением иностранных специалистов – это многие предприятия с

иностранными инвестициями в добывающей и обрабатывающей промышленности, а также строительные проекты, финансируемые за счет внешних источников (например, альтернативная дорога Север-Юг, которая финансируется правительством Китая и строится китайскими компаниями). На это наложился и девальвационный шок, когда сом – национальную валюту Кыргызстана – пришлось девальвировать примерно на 20 % в марте 2020 года вслед за российским рублем и казахстанским тенге. Граница с Китаем оказалась фактически закрыта с китайской стороны на долгое время, что привело к резкому падению импорта и имело последствия и для производства, использующего китайские промежуточные товары (например, ткани в швейной промышленности), и для государственного бюджета. Граница с Казахстаном также перекрывалась время от времени, как это не раз уже происходило в прошлые годы, что затрудняло автомобильные перевозки. Пассажирские авиаперелеты были почти полностью прекращены в течение значительной части 2020 года. Осенью 2020 года в стране произошел острый политический кризис, что оказало дестабилизирующее влияние на инвестиционный климат, и без того ухудшившийся в предыдущие годы.

В результате в 2020 году реальный ВВП Кыргызстана упал на 8,6 %¹ по сравнению с 2019 годом; в номинальном выражении ВВП сократился с 619 млрд сомов до 598 млрд сомов. Это худший показатель экономической динамики за весь период времени, начиная с 1995 года; это также худший результат года среди всех постсоветских стран. Основные потери ВВП произошли в таких отраслях, как гостиницы и рестораны (-45,1 %), транспорт (-30,9 %), торговля (-15,7 %), строительство (-15,9 %), добыча полезных ископаемых (-22,4 %) и обрабатывающая промышленность (-7,2 %). Очевидно, что такое падение связано, в первую очередь, с пандемией COVID-19, сильно ударившей по рыночным и особенно туристическим услугам как в течение карантина марта-мая 2020 года, так и после него; сухопутные границы, через которые туристы из Казахстана и России обычно попадают в Кыргызстан, были закрыты в течение всего 2020 года. Падение в обрабатывающей промышленности затронуло производство одежды (-24 %, на него повлияло закрытие кыргызско-китайской границы, см. ниже), производство нефтепродуктов (-59,3 %, здесь сказалась остановка крупнейшего предприятия отрасли Джунда с китайскими инвестициями, у которого есть налоговые проблемы, и где большую часть года из-за карантина отсутствовал китайский персонал) и металлургию (-4,1 %, в основном это предприятия, связанные с производством золота на

¹ Здесь и ниже, если не указано иное, источник данных – Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (НСК). В большинстве случаев данные за 2020 год – предварительные.

месторождении Кумтор). Положительные темпы прироста были у отраслей, сравнительно слабо затронутых карантинном, – сельское хозяйство (1,1 %), энергетика (2,7 %), государственные услуги (1,2 %). Были и другие причины падения ВВП в 2020 году, в частности, связанные с политическим кризисом осени 2020 года (см. раздел 1.3).

В 2020 году резко снизился и объем инвестиций в основной капитал – с 26,2 % ВВП в 2019 году до 20,5 % ВВП в 2020 году или на 24,7 % в сопоставимых ценах. Инвестиции сократились за счет всех источников, как внутренних бюджетных, так и внутренних частных, и прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Валовой приток ПИИ в 2020 году сократился ровно в два раза, с 1,08 млрд долларов США до 0,54 млрд долларов США. Приток инвестиций в обрабатывающую промышленность (в основном, Кумтор и Джунда) снизился на 24 %, в геологоразведку – на 80,9 % (т.е. в 5 раз), в отрасль информации и связи – на 72,1 %, в добычу полезных ископаемых – на 19,7 %. Снизились в основном канадские (Кумтор) и китайские (Джунда, добыча полезных ископаемых и геологоразведка) инвестиции. Параллельно с этим произошел рекордный за всю историю статистических наблюдений отток ПИИ. Он достиг 939 млн долларов США, т.е. превысил валовой приток. Таким образом, также впервые в истории, имел место отрицательный чистый приток ПИИ. Отток происходил в основном в тех же отраслях (металлургия, нефтепереработка, добыча полезных ископаемых, геологоразведка, информация и связь) и у тех же канадских и китайских инвесторов, где сокращался валовой приток. Вследствие и сокращения валового притока, и оттока ПИИ их чистый приток в 2020 году уменьшился на 805 миллионов долларов США, что составляет 10,4 % ВВП.

Экономический кризис, связанный с пандемией, выразился также в росте потребительских цен. Индекс потребительских цен (ИПЦ) в декабре 2020 года вырос на 9,7 % по сравнению с декабрем 2019 года. При этом цены на продовольствие возросли на 17,6 %, в то время как рост цен на непродовольственные товары составил всего 2,4 %, а на услуги – 3,0 %. Рост цен (неочевидное явление в условиях резкого спада производства) был обусловлен большой зависимостью потребительского рынка Кыргызстана от импорта товаров, в том числе продовольственных. Импорт же сильно подорожал как вследствие девальвации сома по отношению к доллару США (с 69,85 сомов/доллар США в конце 2019 года до 82,65 сомов/доллар США в конце 2020 года), так и в результате роста мировых цен на продовольствие (за 2020 год индекс продовольственных цен ФАО возрос на 7,4 %).

Экспорт товаров из Кыргызстана в 2020 году составил 1964 млн долларов США, что на 1,1 % меньше, чем в 2019 году. Такое сравнительно умеренное снижение связано с ростом мировых цен на золото и, соответственно, с ростом стоимости экспортированного Кыргызстаном золота на 18,5 % притом, что физический объем экспорта золота в 2020 году снизился на 5,6 % по сравнению с предшествующим годом. Стоимость экспорта остальных товаров снизилась на 15,2 %. Среди них заметно сокращение экспорта швейной продукции на 40 % из-за перерывов в поставках используемых материалов (ткани, фурнитура и т.п.) из Китая. Изменения в географии экспорта были связаны с вышеуказанными сдвигами в товарной структуре – возросла доля Великобритании, куда идет золото, и сократились доли Казахстана и России, потребляющих кыргызскую швейную продукцию и другие товары обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства. По сравнению с 2019 годом экспорт в Россию уменьшился на 14 %, а в Казахстан – на 15 %; несмотря на пандемию, экспорт в Узбекистан возрос на 10 %.

Гораздо более радикальным оказалось падение экспорта услуг – с 1083 млн долларов США в 2019 году до 428 млн долларов США в 2020 году, т.е. на 60 %². Это падение сложилось в основном за счет сокращения экспорта туристических услуг (поездки) на 76 %, услуг воздушного транспорта на 61 % и автомобильного транспорта на 50 %. Причины очевидны – резкое сокращение возможностей перемещения людей через границы воздушным и автомобильным транспортом.

Импорт товаров в 2020 году сократился на 26,2 % по сравнению с 2019 годом, в основном за счет падения ввоза товаров из Китая на 57,5 %, вызванного закрытием границы с этой страной. Значительно также снизился импорт из Казахстана (-23 %). На этом фоне падение импорта из России оказалось умеренным (-6,3 %); оно связано с удешевлением нефтепродуктов – стоимость их импорта из России сократилась на 20 % несмотря на рост физического объема поставок на 18 %. Немного также снизился импорт из Узбекистана (-6 %). Импорт услуг снизился очень существенно – на 41 %; как и в случае экспорта, основное сокращение произошло за счет поездок.

Наряду с внешней торговлей трудовая миграция за рубеж, в основном, в Россию является важнейшим элементом внешнеэкономической деятельности. Ввиду трудностей с

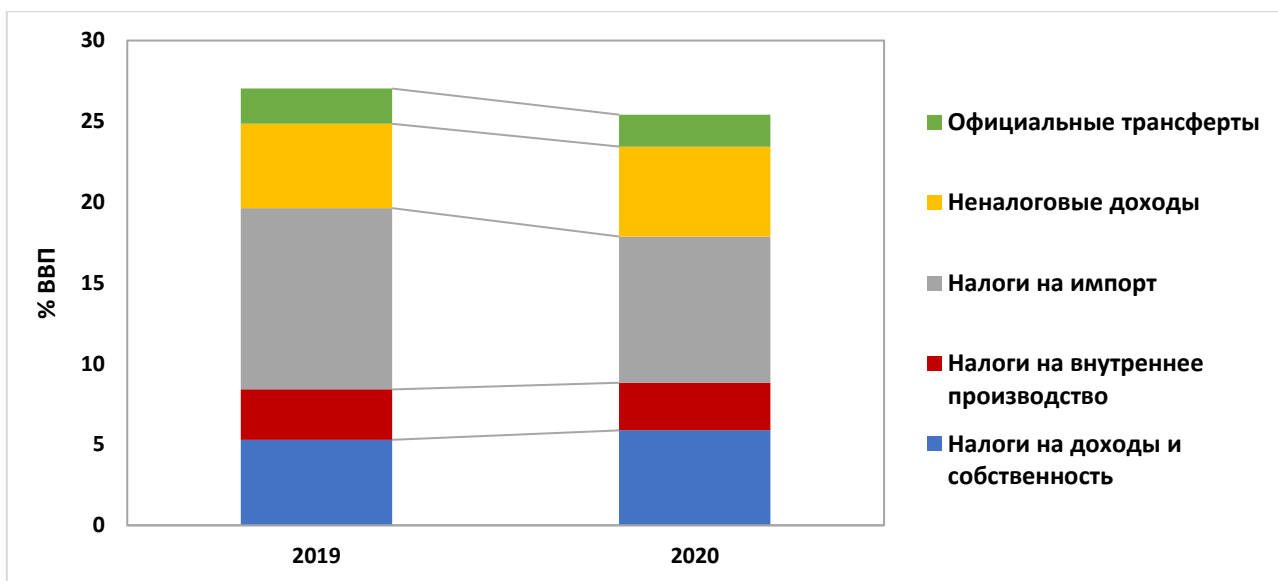
² Здесь и далее источник данных по торговле услугами и другим компонентам платежного баланса: Национальный банк Кыргызской Республики (НБКР).

перемещением между странами, большинство кыргызских мигрантов в России не стали возвращаться домой в период пандемии. Они пережили сложный период весеннего карантина в России и возобновили трудовую деятельность, как только это стало возможно. Вследствие этого по итогам года денежные переводы мигрантов сократились мало. По данным НБКР за 2020 год поступление денежных переводов работающих составило 2631 млн долларов США, что всего на 2,5 % меньше, чем в 2019 году³. Таким образом, наличие трудовых мигрантов в России и других странах сыграло важную стабилизирующую роль для экономики Кыргызстана. Известны многочисленные истории помощи мигрантов своим родственникам и односельчанам в период пандемии как деньгами, так и необходимыми лекарствами, материалами и медицинским оборудованием.

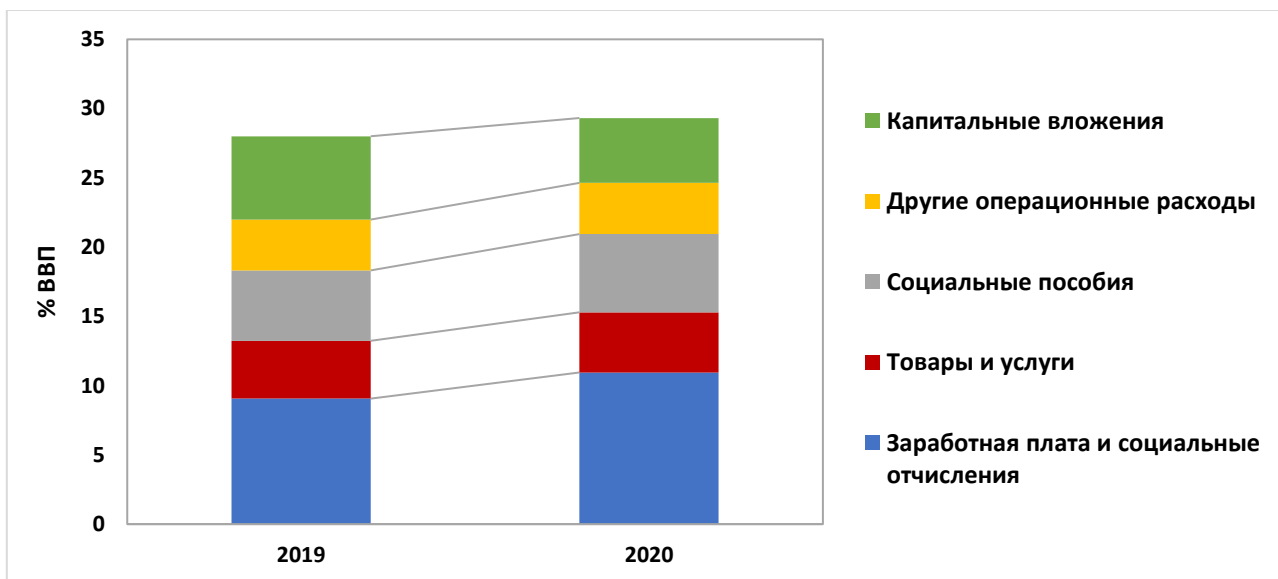
Многочисленные шоки, обрушившиеся на экономику страны, оказали свое влияние и на государственный бюджет⁴. Падение импорта привело к снижению поступлений от его налогообложения – главного источника государственных доходов – на более чем 2 % ВВП (Рисунок 1а). Поступления налогов на доходы возросли на 0,6 % ВВП за счет налога на валовой доход Кумтора; на поступлениях этого налога положительно сказался рост цен на золото. Остальные компоненты государственных доходов изменились мало. Общие доходы бюджета сократились с 27,0 % ВВП в 2019 году до 25,4 % ВВП в 2020 году.

³ По данным Центрального банка России (ЦБР), падение трансграничных денежных переводов физических лиц в Кыргызстан оказалось более значительным – 12 %.

⁴ Объединяет республиканский бюджет (бюджет правительства страны) и бюджеты местных органов власти.



а) Доходы бюджета



б) Расходы бюджета

Источники: Министерство финансов Кыргызской Республики (МФКР), НСК, собственные расчеты

Рисунок 1 – Государственный бюджет в 2019–2020 годах

Общие расходы⁵ бюджета, наоборот, выросли (Рисунок 16) с 28,0 % ВВП в 2019 году до 29,3 % ВВП в 2020 году. Это произошло за счет роста расходов на заработную плату и социальные отчисления, а также пенсионных расходов, входящих в категорию «социальные пособия». Осенью 2020 года проходили парламентские выборы, и к этому событию, как обычно, было приурочено повышение заработной платы многих категорий бюджетных работников и пенсий по возрасту. Одновременно с этим капитальные вложения за счет бюджета сократились на 1,3 % ВВП. В результате снижения доходов и роста расходов вырос дефицит государственного бюджета, составивший в 2020 году 3,9 % ВВП. Он был профинансирован в основном за счет внешних займов⁶, а также выпуска государственных ценных бумаг на внутреннем рынке.

Денежная политика НБКР в 2020 году была направлена на решение двух задач. С одной стороны, нужно было предоставить банковской системе необходимую ликвидность и несколько смягчить регуляторные требования, чтобы избежать массового банкротства предприятий, пострадавших от карантина и общего снижения экономической активности. С другой стороны, необходимо было предпринять меры по предотвращению катастрофического обесценения сома и контролю инфляции. Одновременно с уже упомянутой выше девальвацией сома в марте 2020 года НБКР поднял свою учетную ставку с 4,25 % до 5 %, а ставку по депозитам «овернайт» – с 2 % до 2,75 %. Во избежание слишком резкого падения обменного курса сома, начиная со сентября 2020 года, НБКР был вынужден увеличить продажу валюты на межбанковском валютном рынке, которая за год достигла 36,4 млрд сомов (около 470 млн долларов США по среднегодовому курсу сом/доллар США); для сравнения в 2019 году НБКР продал валюты всего на 10 млрд сомов. Предложение денег (агрегат M2х) выросло в 2020 году на 24 %. Учитывая номинальное сокращение ВВП, показатель монетизации экономики за 2020 год достиг рекордного для Кыргызстана значения 47,7 % ВВП; для сравнения, в 2019 году он составлял 37,2 % ВВП. Такой рост денежной массы создал потенциал для инфляции, проявившейся в конце 2020 года и затем в 2021 году.

Экономический спад и особенно потребительская инфляция привели к росту бедности в Кыргызстане. Доля населения с потребительскими расходами ниже национальной черты

⁵ В состав расходов включено кредитование из республиканского бюджета предприятий Кыргызстана, реализующих проекты Программы государственных инвестиций, финансируемые из внешних источников.

⁶ Например, Кыргызстан получил чрезвычайный кредит на смягчение последствий пандемии в размере 242 млн долларов США (около 3,1 % ВВП) от Международного валютного фонда.

бедности выросла с 20,1 % в 2019 году до 25,3 % в 2020 году. Из-за карантина и перевода почти всех средних и высших учебных заведений на удаленный режим сильно снизилось качество образования. В долгосрочном периоде может оказаться, что наибольший ущерб стране нанесли именно потери в образовании детей и молодых людей.

Большие потери понес Кыргызстан и с точки зрения влияния пандемии на здоровье населения. Ввиду недостаточности тестирования и неочевидной атрибуции смертельных случаев вследствие COVID-19 официальные данные о количестве зарегистрированных случаев заболевания и смерти от этой болезни⁷ представляются заведомо неточными. Более информативным представляется показатель избыточной смертности, т.е. процент превышения зафиксированных смертельных случаев от любых причин над тем количеством смертей, которого можно было ожидать в отсутствие пандемии. В Кыргызстане при расчете избыточной смертности нужно учитывать непрерывный рост численности населения (и рост количества смертей вследствие увеличения этой численности) и происходившее все последние годы неуклонное (но неравномерное) снижение показателя смертности на 100 тыс. населения – с 652 в 2011 году до 516 в 2019 году. Эта тенденция переломилась в 2020 году. По оценке автора, основанной на данных НСК о смертности и численности населения Кыргызстана, за год пандемии (апрель 2020 года – март 2021 года) избыточная смертность составила 26,2 %. Эта оценка в 5,6 раза превышает официальное число умерших от COVID-19⁸.

1.2 Экономика Кыргызстана в первом полугодии 2021 года

В первом полугодии 2021 года экономика страны постепенно восстанавливалась после прошлогоднего спада. Полного восстановления еще не произошло, темп прироста ВВП за шесть месяцев составил -1,7 % к соответствующему периоду 2020 года. Снижение ВВП связано с деятельностью Кумтора, значительно сократившего свои объемы производства (см. следующий раздел); без него темп прироста ВВП составил 3,7 %. Восстановление идет по всем отраслям экономики, пострадавшим в 2020 году. Примерно такой же темп экономического

⁷ По данным Министерства здравоохранения Кыргызской Республики, на 31 декабря 2020 года было зарегистрировано 75,8 тыс. случаев COVID-19 и 1355 смертельных случаев, связанных с этой болезнью.

⁸ Сравнение этих двух чисел нужно производить с осторожностью, так как избыточно умершие в период пандемии не обязательно умерли непосредственно от COVID-19. Эти люди могли умереть от других заболеваний вследствие ухудшившегося доступа к услугам здравоохранения, от заболеваний, вызванных общим снижением качества жизни (например, ухудшение питания, стресс или нарушение привычного образа жизни), и т.п.

роста прогнозируется многими международными организациями на весь 2021 год, например, Международным валютным фондом (3,8 %), Всемирным банком (3,8 %), Евразийским банком развития (3,9 %). Это означает, что в 2021 году ВВП Кыргызстана не сможет вернуться к уровню 2019 года. Поскольку ожидания дальнейшего роста у всех также умеренные, со значительной степенью вероятности этого не произойдет и в 2022 году.

В I квартале 2021 года продолжилось снижение ПИИ, валовой приток сократился на 24,4 % к соответствующему периоду 2020 года (еще до начала пандемии), а отток вырос на 16 % по отношению к тому же самому периоду. Рост оттока произошел за счет резкого (в 12 раз) вывода инвестиций из предприятий обрабатывающей промышленности (Кумтор). Несколько возрос приток и уменьшился отток китайских ПИИ, однако чистый приток ПИИ из этой страны остается отрицательным.

В 2021 году продолжился и усилился рост цен, начавшийся в 2020 году. 12-месячный темп инфляции по ИПЦ в июне 2021 года составил 14,2 %, а темп продовольственной инфляции достиг 22,8 %. Последний раз такие показатели инфляции были зарегистрированы в 10 лет назад. Обменный курс остается стабильным на уровне чуть ниже 85 сомов/доллар США.

Происходит мощное восстановление объемов внешней торговли. Экспорт товаров в январе-мае 2021 года вырос на 4,4 % в долларовом выражении по сравнению с соответствующим периодом прошлого года, но если исключить золото, то рост составил 57,4 %. Половина этого прироста обеспечена поставками полированного стекла в Казахстан, остальной прирост распределяется между разнообразными продуктами обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства, отгруженными в разные страны. Экспорт в Россию возрос на 52 %, в Казахстан – на 98 %, в Узбекистан – на 59 %. За тот же период времени импорт увеличился на 40,5 %, в том числе импорт из Китая (+53,0 %), России (+22,0 %), Казахстана (+31 %) и Узбекистана (+92 %). Объемы импорта достигли уже уровня соответствующего периода 2019 года, а объемы экспорта (без золота) превысили его.

По данным НБКР, происходит столь же быстрый рост денежных переводов мигрантов, в январе-мае 2021 года их величина возросла на 41 % по сравнению с тем же периодом прошлого года. Данные ЦБР за I квартал 2021 года также показывают уверенный рост (13 %).

Восстановление экономической активности и импорта ведет и к росту доходов государственного бюджета. В январе-мае 2021 года общие доходы выросли на 41 % по

сравнению с январем-маем 2020 года (в сопоставимых ценах). При этом налоговые поступления выросли на 33 % в основном за счет налогов на импорт (НДС, акцизы, импортные пошлины), увеличившихся на 47 %. Одновременно поступления налога на валовой доход Кумтора сократились на 21 %. Еще одним источником роста доходов в рассматриваемом периоде стала прибыль НБКР, перечисленная в бюджет раньше обычного. При таком бурном росте доходов общие расходы государственного бюджета возросли всего на 2 % (в сопоставимых ценах). Во многом это связано с тем, что правительство резко – на 6,2 млрд сомов (8,3 % от общих доходов) за пять месяцев 2021 года – увеличило остатки средств на бюджетных счетах, наращивая финансовый резерв. По состоянию на конец мая 2021 года эти средства составили 15,7 млрд сомов, что эквивалентно 2,6 % ВВП 2020 года.

В области денежной политики НБКР предпринимал меры по удержанию обменного курса и сдерживанию инфляции. За пять месяцев 2021 года НБКР продал на межбанковском валютном рынке валюты на 22,9 млрд сомов, что составило 63 % от общей стоимости валюты, проданной НБКР в 2020 году. За эти пять месяцев общая денежная масса (M2x) выросла всего на 1,6 %, а денежная база даже сократилась на 1,9 %. В феврале, апреле и июле 2021 года НБКР трижды корректировал свои ставки в сторону увеличения, так что учетная ставка возросла с 5 % до 7,5 %, ставка по кредитам «овернайт» – с 5,75 % до 8,0 %, ставка по депозитам «овернайт» – с 2,75 % до 5,25 %.

В сфере борьбы с COVID-19 основные события разворачиваются в сфере вакцинации. Пока что она идет очень медленно, хотя в июле темпы несколько возросли. По данным Министерства здравоохранения и социального развития, по состоянию на 25 июля 2021 года полностью вакцинировано 109 тыс. человек (1,6 % населения), одной дозой вакцинировано 362 тыс. человек (5,4 % населения). По состоянию на ту же дату в Кыргызстан поступили и используются три вида вакцин: Синофарм (>1 млн доз), Спутник V (100 тыс. доз) и Астразенека (40 тыс. доз).

1.3 Экономические последствия политических событий в Кыргызстане в 2020–2021 годах

В октябре 2020 года в Кыргызстане прошли очередные парламентские выборы. По общему мнению, они сопровождались многочисленными нарушениями и манипуляциями со

стороны исполнительной власти. В результате протестов, вспыхнувших после оглашения результатов выборов, власть в стране сменилась, президент С.Жеенбеков подал в отставку. В январе 2021 года прошли внеочередные президентские выборы, на которых президентом был избран С.Жапаров, а в апреле 2021 года на референдуме была принята новая конституция. Тем самым политическая система Кыргызстана радикально изменилась как в смысле персоналий, так и законодательства и полномочий органов власти.

Эти изменения оказали свое влияние на экономическую деятельность в стране, в частности, на функционирование ЗАО «Кумтор голд компани», разрабатывающего золоторудное месторождение Кумтор. 17 мая 2021 года Кабинет министров Кыргызской Республики своим распоряжением ввел в ЗАО «Кумтор голд компани» внешнее управление на три месяца, отстранив от управления прежнее руководство, назначенное материнской канадской компанией «Центерра Голд», и назначив управляющих, являющихся гражданами Кыргызстана. Планы правительства относительно «Кумтор голд компани» по истечении этих трех месяцев пока официально не оглашались, но наблюдателями введение внешнего управления рассматривается как шаг к полной национализации компании.

Нынешний президент Кыргызстана в течение многих лет выступал в пользу национализации Кумтора, поэтому следовало ожидать, что, находясь у власти, он предпримет соответствующие меры. В предчувствии шагов в направлении национализации, «Центерра Голд» и назначенный ею высший менеджмент «Кумтор голд компани» предприняли меры по минимизации возможного ущерба для канадских акционеров. Во-первых, был резко сокращен объем инвестиций в месторождение, что привело к уменьшению объемов производства и экспорта золота (см. выше статистические данные, подтверждающие эти тенденции). Во-вторых, представители менеджмента, не являющиеся гражданами Кыргызстана, заблаговременно покинули страну и осуществляли управление в удаленном режиме. В-третьих, многие компоненты технико-экономической системы управления предприятием (например, система слежения за устойчивостью стенок карьера или система начисления заработной платы работникам) были переведены полностью в онлайн режим, так что доступ к ним возможен только для представителей «Центерра Голд». Все эти действия затрудняют производственный процесс на Кумторе в условиях внешнего управления.

Пока что, по сообщениям представителей правительства и внешнего управляющего, на Кумторе продолжается нормальный рабочий процесс. Публикация квартальных отчетов

компания о производственной деятельности в 2021 году еще не производилась. Экспорт золота в мае 2021 года (нет данных за более поздние месяцы) сократился еще больше, чем в январе-апреле 2021 года, – если за первые четыре месяца экспорт золота в граммах снизился на 47 % по сравнению с январем-апрелем 2020 года, то в мае он упал на 57 % по сравнению с маем 2020 года.

События на Кумторе произвели большое и неоднозначное впечатление на другие иностранные компании и организации с инвестициями в Кыргызстане. Так, Европейский банк реконструкции и развития выступил с официальным заявлением, в котором выразил обеспокоенность по поводу возможных негативных последствий действий государства в отношении «Кумтор голд компани» для инвестиционного климата и деловой репутации правительства. В этой связи обращает на себя внимание тот факт, что официальный запуск золотоизвлекательной фабрики на втором по величине месторождении золота Джеруй, разрабатываемом компанией Альянс-Алтын (часть российской группы компаний Альянс), в марте 2021 года произошел с участием президентов Кыргызстана и Российской Федерации (по видеосвязи) – Президент РФ вряд ли часто участвует в запуске средних по российским размерам предприятий.

Еще одним последствием политической нестабильности осенью 2020 года стало то, что Российско-Кыргызский Фонд развития (РКФР) временно прекратил свою кредитно-инвестиционную деятельность до прояснения ситуации. После неоднократной смены руководства РКФР первые новые проекты были одобрены только 13 июля 2021 года.

Другим политическим шоком, который может оказать влияние на экономику Кыргызстана в кратко- и среднесрочном периоде, стал вооруженный конфликт на кыргызско-таджикской границе в конце апреля – начале мая 2021 года. Он затронул Баткенскую область Кыргызстана, которая является одним из самых удаленных и бедных регионов страны, откуда происходит наибольший миграционный отток. Как реакция на этот конфликт приняты решения правительства по содействию экономическому развитию области, включая особо льготный налоговый режим для расположенных там предприятий, увеличение государственных инвестиций в область и т.п. Пока что нет данных, чтобы оценить эффективность запланированных мер.

1.4 Тенденции в региональном экономическом сотрудничестве Кыргызстана в 2020–2021 гг. и перспективы этого сотрудничества

Подробный анализ долгосрочных экономических отношений Кыргызстана с Россией, Китаем, странами Центральной Азии и другими партнерами приведен в отчете (Могилевский, 2020). Основные тенденции в региональном экономическом сотрудничестве в 2020–2021 годах описаны выше в разделах 1.1–1.3. Суммируя, можно отметить, что:

- торговля с Россией, Казахстаном и другими странами-членами ЕАЭС в 2020 году пережила спад из-за пандемии, однако в 2021 году происходит уверенное восстановление объемов торговли;
- трудовая миграция из Кыргызстана в Россию продемонстрировала высокую степень живучести даже в крайне неблагоприятных условиях пандемии; денежные переводы лишь немного уменьшились в 2020 году и бурно растут в 2021 году;
- в сфере инвестиций приступил к работе крупнейший объект российских инвестиций в Кыргызстане – золотодобывающее предприятие Джеруй; после некоторого перерыва, связанного с политическими изменениями в Кыргызстане, РКФР возобновил свою деятельность в нормальном режиме;
- торговля с Узбекистаном мало пострадала в 2020 году и быстро растет в 2021 году;
- торгово-экономическое сотрудничество с Таджикистаном сильно пострадало из-за пограничного конфликта в 2021 году;
- торговое и инвестиционное сотрудничество с Китаем сильно пострадало из-за закрытия границы во время карантина и после него; в то же время в 2021 году происходит частичное восстановление объемов импорта и инвестиций из Китая; вакцинация против COVID-19 в Кыргызстане в основном осуществляется китайской вакциной Синофарм.

Как представляется, перспективы торгово-экономического сотрудничества Кыргызстана с его крупнейшими партнерами в первую очередь зависят от развития внутренней ситуации в Кыргызстане. Экономика страны сталкивается с серьезными структурными проблемами – неформальность, преобладание небольших предприятий с ограниченным потенциалом для роста и внешнеэкономической деятельности, волатильный инвестиционный и деловой климат, недостаточные инвестиции в человеческий капитал и др. Без решения этих проблем придание большего динамизма как экономике Кыргызстана вообще, так и его внешнеэкономическим отношениям, представляется труднодостижимым. Поэтому кажется,

что наиболее вероятным является инерционный сценарий, при котором страна сохраняет сложившиеся долгосрочные темпы роста ВВП на душу населения на уровне около 2 % в год и продолжает поддерживать отношения с Россией, Китаем и другими соседними странами на сложившемся уровне. Иными словами, можно ожидать, что:

- основным каналом экономических отношений с Россией останется трудовая миграция;
- масштабы торговли со всеми региональными партнерами останутся на примерно том же уровне, что и в конце 2010-х годов, и сохранится большой дефицит в торговле и с Россией, и с Китаем, и с Казахстаном и Узбекистаном;
- приток ПИИ в Кыргызстан из стран региона будет оставаться на достаточно скромном уровне.

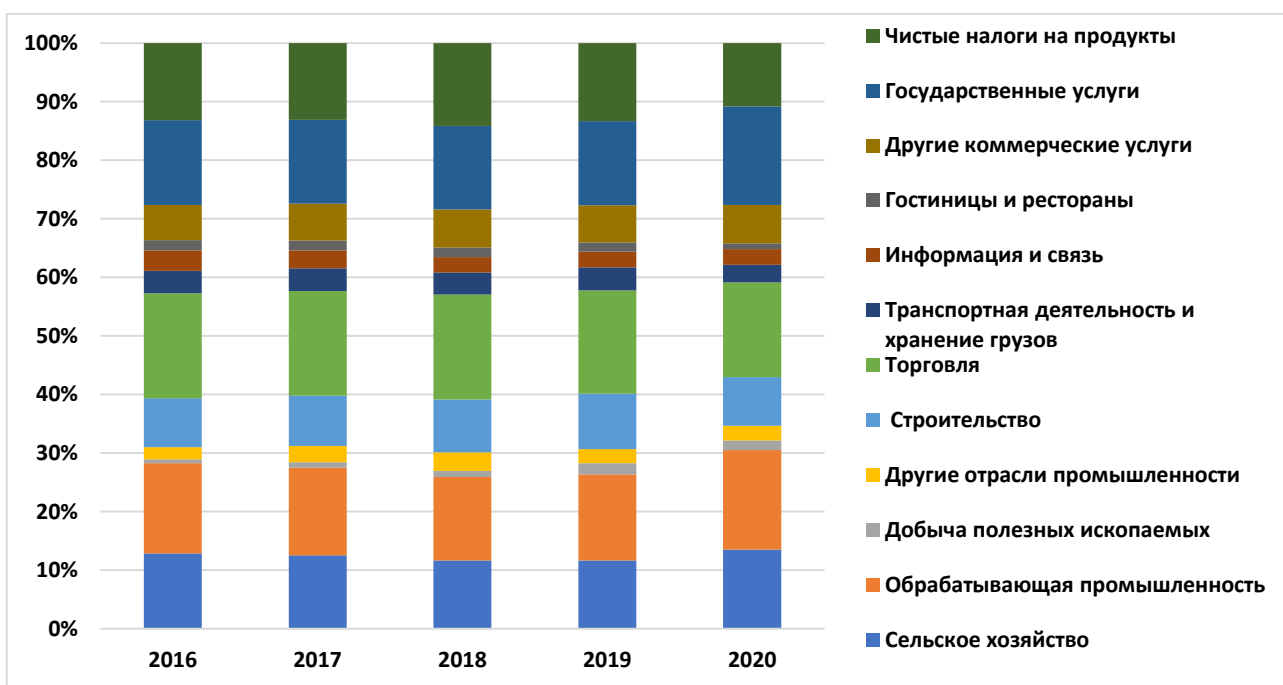
В то же время даже в рамках инерционного сценария можно ожидать, что продолжат происходить следующие изменения:

- вследствие происходящей де-факто национализации Кумтора изменятся объемы и направления экспорта золота; можно ожидать его сокращения и перенаправления на другие рынки; на какие именно, сейчас очень трудно предсказать;
- будет продолжаться постепенное снижение роли реэкспорта китайской одежды и другой продукции легкой промышленности и в силу действия ценовых факторов (китайские товары имеют тенденцию к удорожанию на рынках Центральной Азии и России и по внутренним китайским причинам, и из-за девальвации валют стран региона к юаню), и вследствие нарастающих трудностей осуществления неформальных реэкспортных операций в Казахстане и России.

В случае, если в Кыргызстане будут осуществлены эффективные экономические реформы, направленные на улучшение делового и инвестиционного климата и развитие человеческого капитала, в среднесрочной перспективе можно ожидать, что произойдет некоторый приток ПИИ и, соответственно, увеличится объем и диверсифицируются направления экспорта товаров и услуг, особенно на новые рынки: Китай, страны Залива. Что касается трудовой миграции, то даже при самом оптимистичном развитии событий трудно ожидать ее сокращения в ближайшем десятилетии – слишком велик разрыв в доходах и уровне жизни между Россией и другими странами назначения миграции, с одной стороны, и Кыргызстаном, с другой.

1.5 Среднесрочные тенденции изменения некоторых экономических и социальных индикаторов Кыргызстана

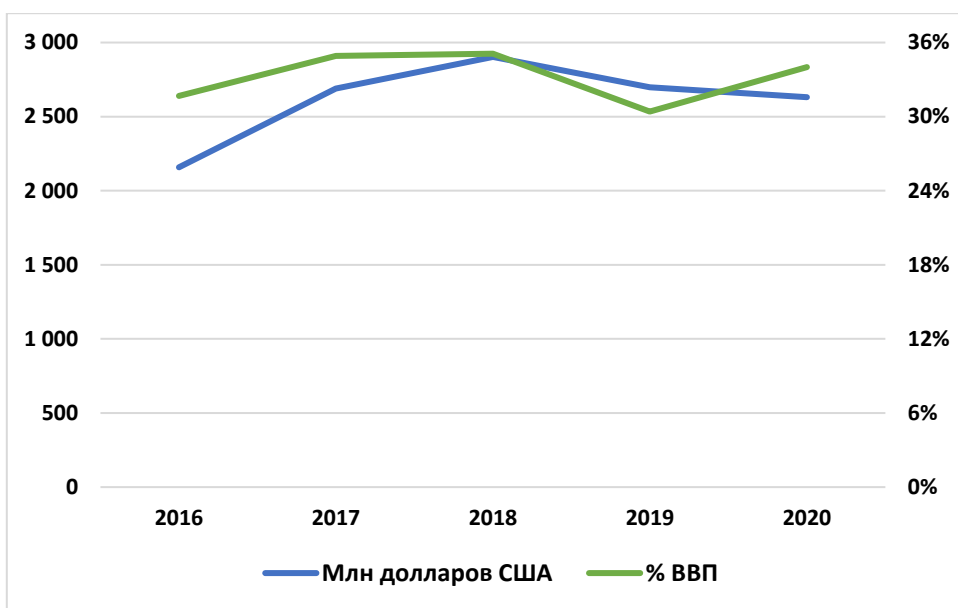
В течение 2016–2019 гг. сложилась отраслевая структура экономики (Рисунок 2), в которой самым крупным сектором экономики стала розничная и оптовая торговля. Второй по размеру отраслью является обрабатывающая промышленность, в которой большую часть занимает металлургия, а именно производство золота. Сельское хозяйство стало только третьей по доле в ВВП отраслью. В 2020 году в условиях пандемии произошло сильное падение производства торговых и многих других услуг, а также строительства, в результате чего возросли доли сельского хозяйства и обрабатывающей промышленности.



Источник: НСК

Рисунок 2 – Структура ВВП по производству

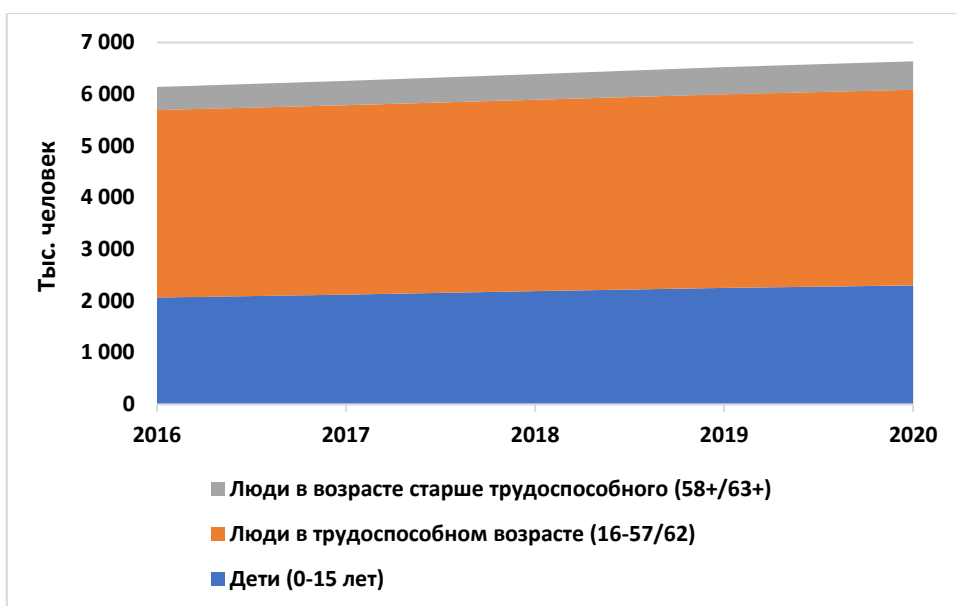
Денежные переводы мигрантов держатся на стабильно высоком уровне, превышающем 30 % ВВП (Рисунок 3). В абсолютном выражении их величина достигла своего пика в 2018 году, после чего она несколько снизилась в 2019–2020 гг. Подробности можно найти в разделе 5.1.



Источник: НБКР

Рисунок 3 – Денежные переводы работающих из-за рубежа

В Кыргызстане продолжается рост численности населения во всех возрастных группах (Рисунок 4). На данном этапе в силу особенностей возрастной пирамиды населения численность детей и пожилых людей растет быстрее, чем число людей в работоспособном возрасте. Это находит свое выражение в динамике показателей социальной нагрузки на одного работающего (Таблица 1). Подробности можно найти в разделе 2.



Источник: НСК

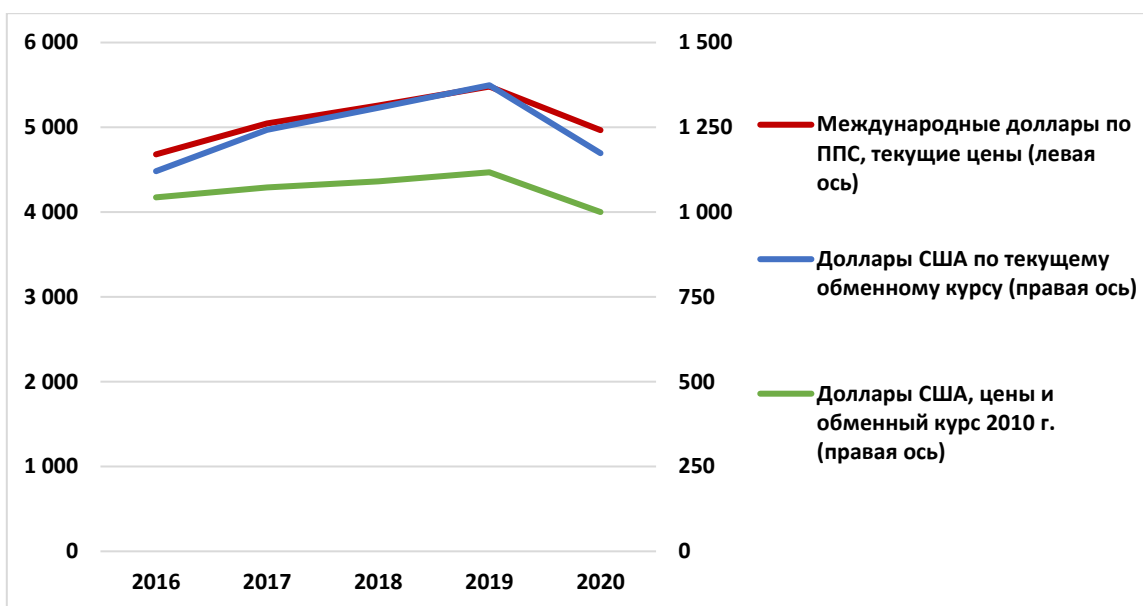
Рисунок 4 – Динамика численности населения по возрастным группам

	2016	2017	2018	2019	2020
Количество детей на одного человека в трудоспособном возрасте	0,57	0,58	0,59	0,60	0,61
Количество пожилых людей на одного человека в трудоспособном возрасте	0,12	0,13	0,13	0,14	0,15

Источник: НСК

Таблица 1 – Социальная нагрузка на одного работающего

По всем показателям ВВП на душу населения в Кыргызстане рос в 2016–2019 гг. и снизился в 2020 г. вследствие экономического кризиса, вызванного пандемией (Рисунок 5). Подробности можно найти в разделе 1.1.

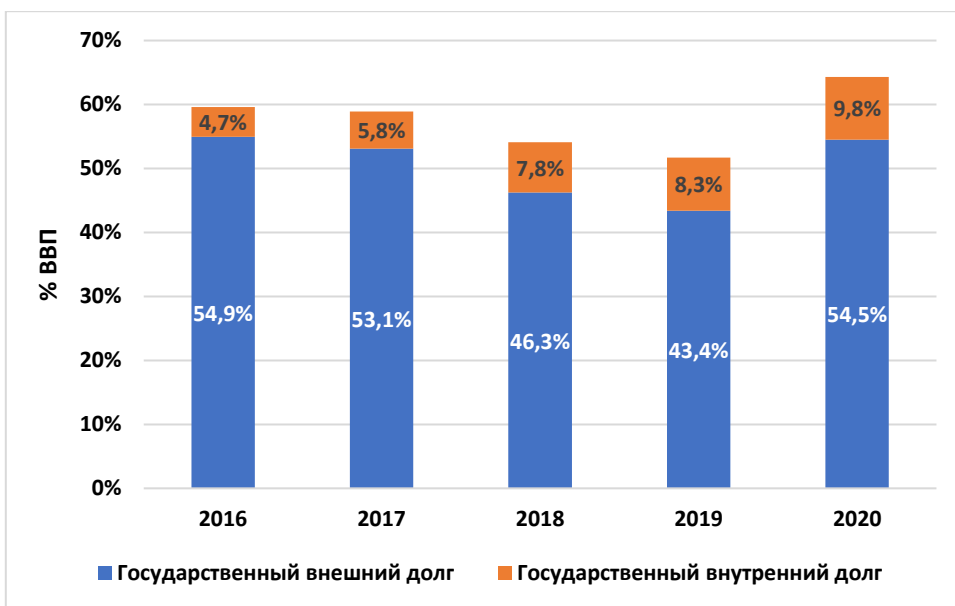


Источник: WDI

Рисунок 5 – ВВП на душу населения

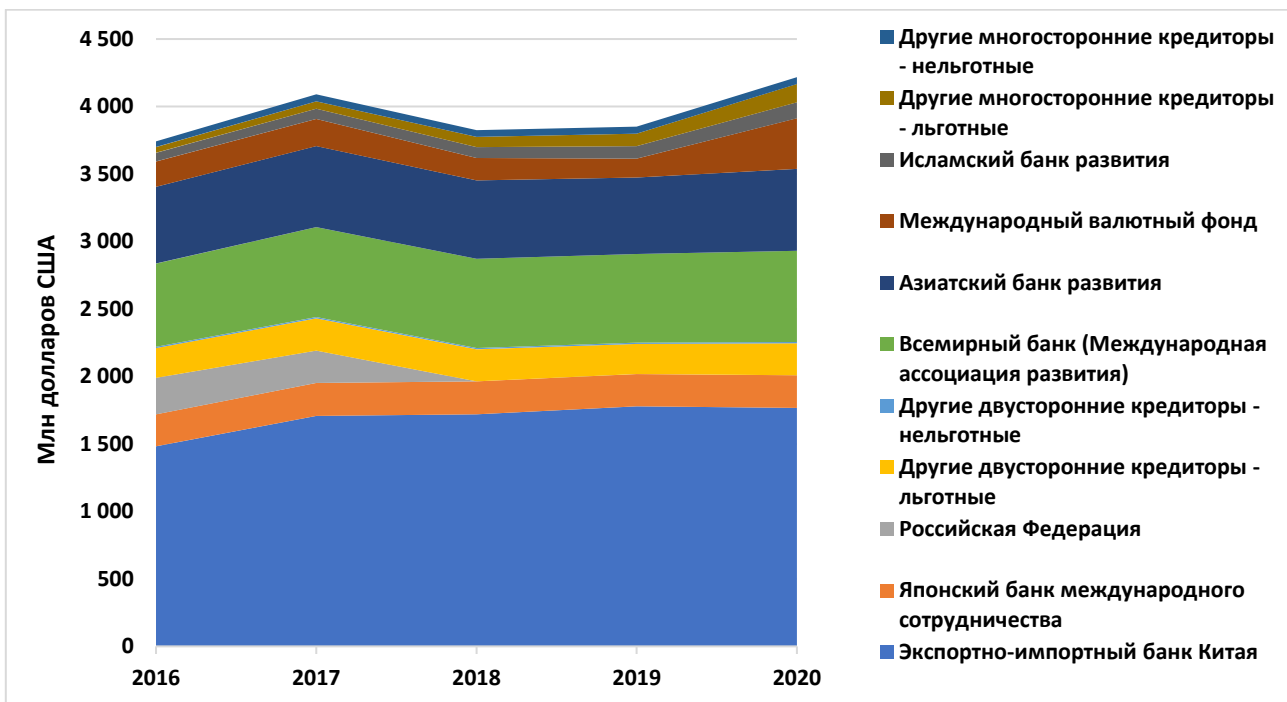
Размер государственного внешнего долга Кыргызстана (ГВД) в % ВВП сокращался в 2017–2019 гг. вследствие полного списания долга Российской Федерацией, прекращения наращивания дога перед Китаем и стабильности обменного курса сома к доллару США (в этой валюте номинировано большинство долговых обязательств Кыргызстана) на фоне роста ВВП страны (Рисунки 6, 7). ГВД резко возрос в 2020 году из-за падения ВВП, девальвации сома и увеличения заимствований у международных организаций развития, особенно Международного валютного фонда (МВФ), на цели борьбы с пандемией. Основным внешним кредитором Кыргызстана остается Китай (42 % ГВД в 2020 году). Следующими по значению кредиторами являются Всемирный банк, Азиатский банк развития и МВФ. Из стран, помимо Китая, единственным крупным кредитором остается Япония. В структуре ГВД преобладают льготные займы, в 2020 году доля нелюбного заимствования составила лишь 1,4 % от общей величины ГВД.

За рассматриваемый промежуток времени государственный внутренний долг рос быстрыми темпами, в 2016–2020 гг. его доля в ВВП более чем удвоилась. Это произошло в основном за счет выпуска государственных казначейских обязательств со сроками погашения 2–10 лет.



Источник: МФКР

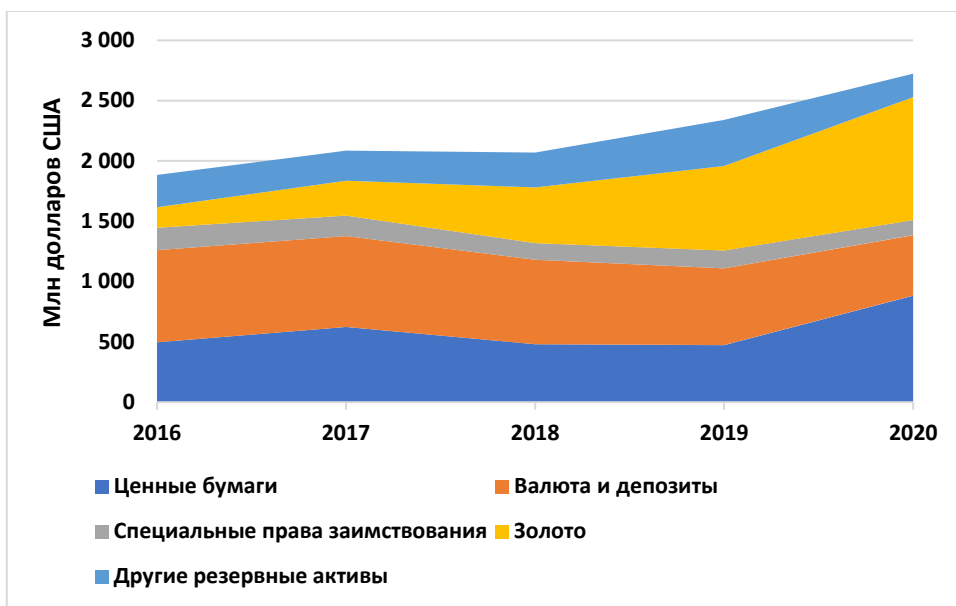
Рисунок 6 – Размер государственного внешнего и внутреннего долга



Источник: МФКР

Рисунок 7 – Структура государственного внешнего долга

Золотовалютные резервы (ЗВР) НБКР неуклонно росли в течение рассматриваемого промежутка времени (Рисунок 8). При этом в их структуре происходили значительные изменения: росла доля золота и, в 2020 году, ценных бумаг, и сокращалась доля валюты и депозитов в иностранных банках.



Источник: НБКР

Рисунок 8 – Размер и структура золотовалютных резервов НБКР

Согласно оценке устойчивости ГВД, проведенной совместно МВФ и Всемирным банком (IMF, 2021), все ключевые показатели долговой устойчивости в настоящее время находятся и в ближайшие 20 лет продолжают находиться ниже пороговых значений (Таблица 2). По градации, принятой этими организациями, уровень долговой нагрузки Кыргызстана оценивается как умеренный (moderate debt distress).

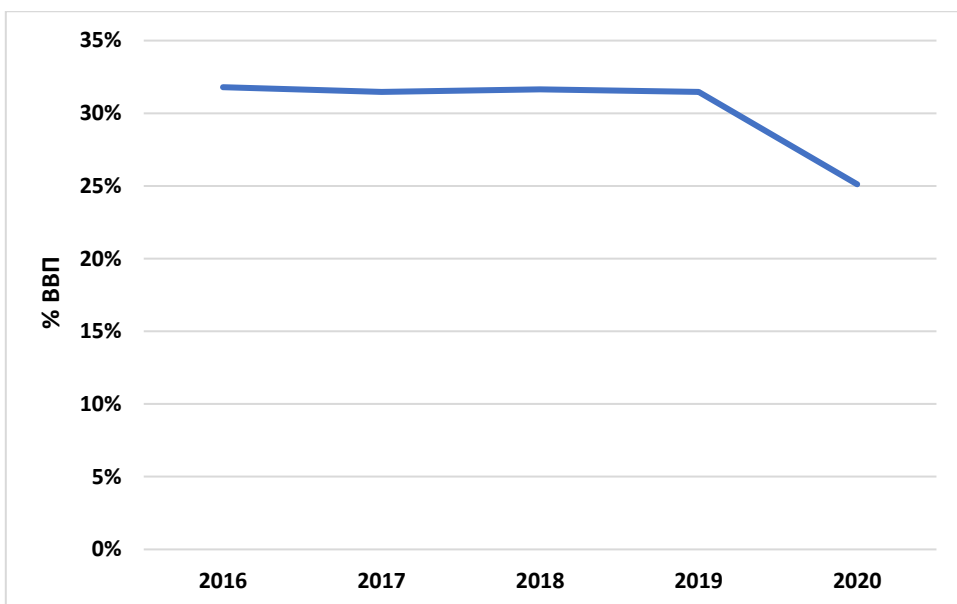
	2020	2021	2031	2041	Потолок показателя (МВФ)
	Факт	Базовый прогноз			
Государственный внешний долг, % ВВП	58,3	56,8	34,6	29,5	
Приведенная стоимость ГВД, % ВВП	36,0	36,9	22,2	19,4	55,0
Приведенная стоимость ГВД, % экспорта	114,6	115,1	64,7	47,1	240,0

	2020	2021	2031	2041	Потолок показателя (МВФ)
	Факт	Базовый прогноз			
Приведенная стоимость обслуживания ГВД, % экспорта	9,2	8,9	7,9	4,1	21,0
Приведенная стоимость обслуживания ГВД, % гос.доходов	9,9	9,8	9,3	5,8	23,0
Государственный (внешний и внутренний) долг (ГД), % ВВП	68,0	67,1	66,8	63,5	
Приведенная стоимость ГД, % ВВП	48,3	48,0	54,8	53,9	70,0
Приведенная стоимость ГД, % гос.доходов	155,7	154,3	181,9	178,9	
Стоимость обслуживания ГД, % гос.доходов	9,3	11,6	33,9	36,5	

Источник: МВФ

Таблица 2 – Показатели долговой устойчивости Кыргызстана

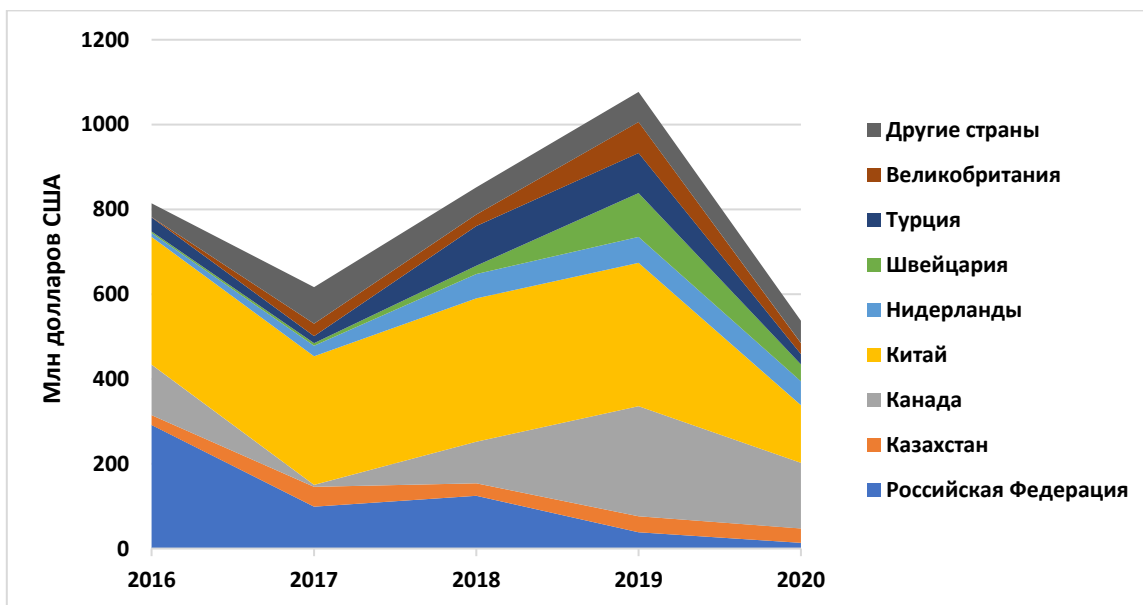
Показатель валового накопления основного капитала в 2016–2019 гг. находился примерно на одном и том же достаточно высоком уровне 31–32 % ВВП (Рисунок 9). В 2020 году этот показатель упал до 25 % ВВП вследствие экономического кризиса, связанного с пандемией COVID-19.



Источник: НСК

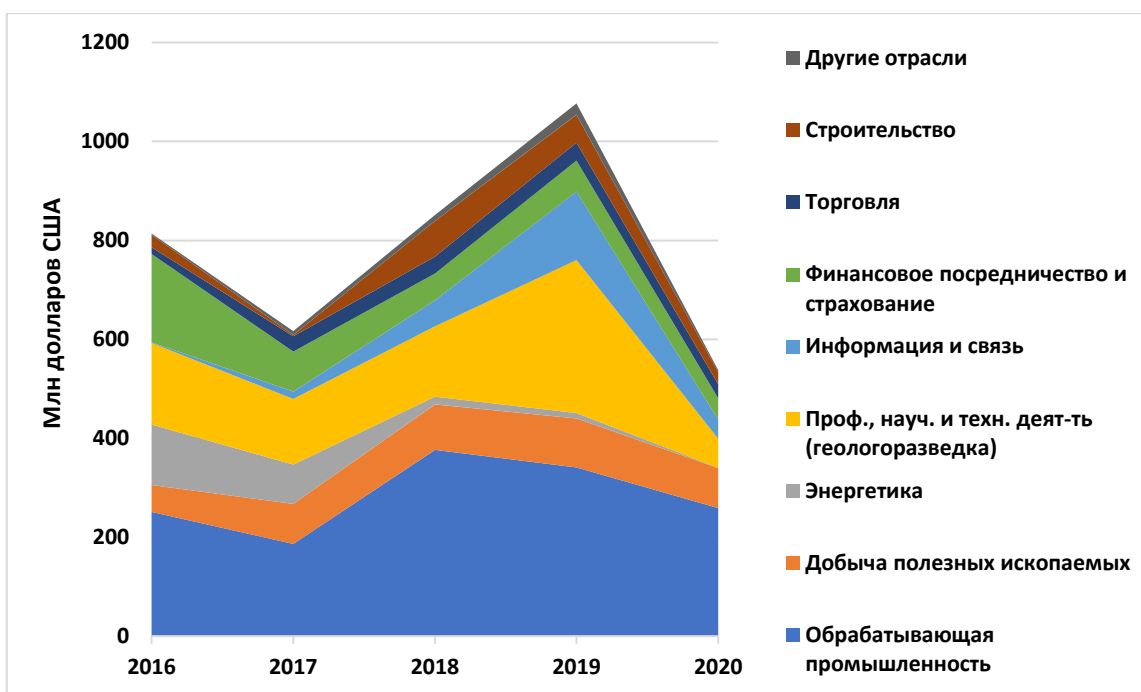
Рисунок 9 – Валовое накопление основного капитала

В 2016–2020 гг. приток ПИИ сильно колебался в основном в зависимости от ситуации вокруг Кумтора – снижался в 2017 и 2020 годах, когда она осложнялась, и увеличивался в 2018–2019 гг., когда было достигнуто соглашение между государством и канадскими инвесторами, см. динамику ПИИ из Канады и вложений в обрабатывающую промышленность (Рисунки 10-11). В течение рассматриваемого периода постепенно сокращались и в 2020 году снизились почти до нуля ПИИ из России, что может быть связано с завершением инвестиционного периода на крупнейшем объекте российских прямых инвестиций – золоторудном месторождении Джеруй (см. раздел 1.3). Снизились также и инвестиции из Китая, как из-за пандемии, так и вследствие имевшихся проблем китайских геологоразведочных и горнодобывающих компаний с местными сообществами (см., например, динамику инвестиций в геологоразведку на Рисунке 11).



Источник: НСК

Рисунок 10 – Валовой приток ПИИ по странам

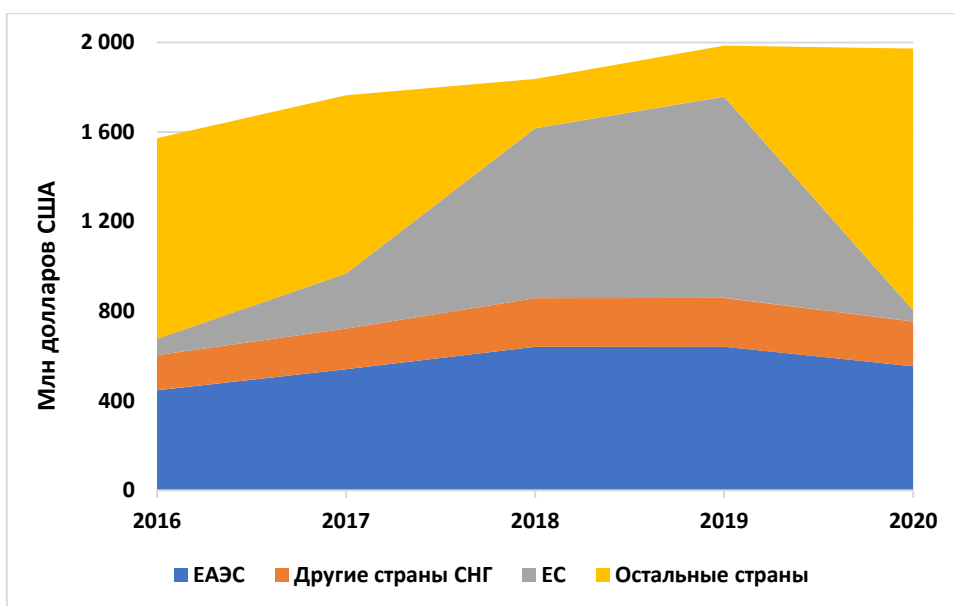


Источник: НСК

Рисунок 11 – Валовой приток ПИИ по отраслям экономики

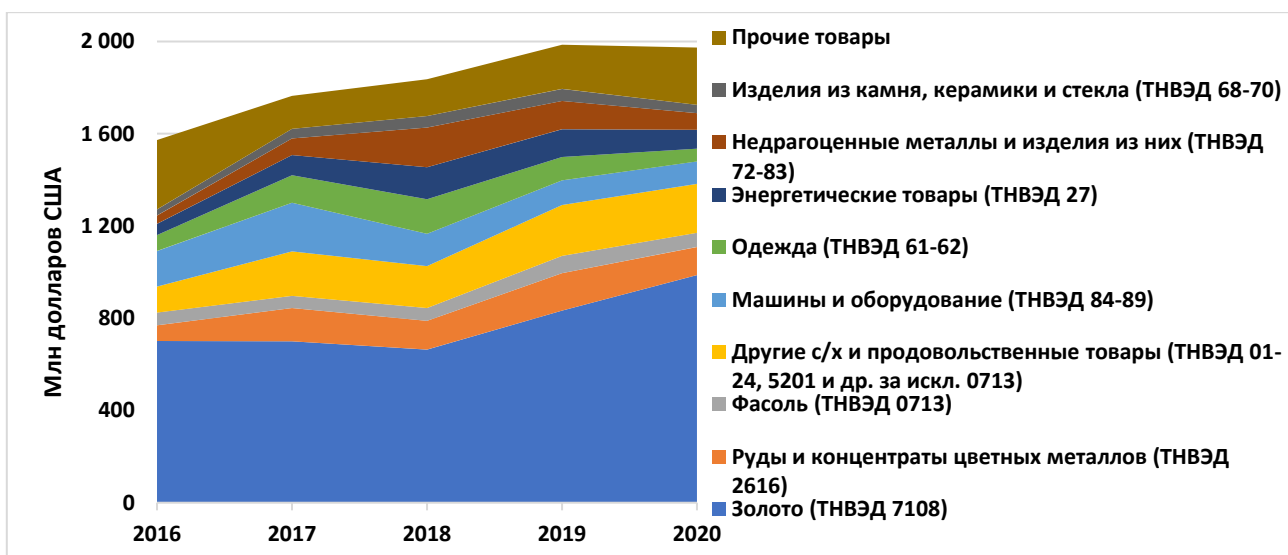
Крупнейшими экспортными рынками Кыргызстана являются страны, покупающие золото (см. ниже), Россия, Казахстан и Узбекистан. Экспорт товаров из Кыргызстана в 2016–2020 гг. вырос на четверть, в основном за счет золота, основного экспортного товара страны, цены на которое в последние годы существенно возросли (Рисунки 12–13). Большие колебания в объемах экспорта в Европейский Союз (ЕС) связаны с тем, что в 2017–2018 гг. экспорт золота был перенаправлен из Швейцарии в Великобританию, на тот момент состоявшую в ЕС. С выходом Великобритании из ЕС объемы экспорта в ЕС снова упали.

Помимо золота и золотого концентрата, к числу основных экспортных продуктов относятся фасоль и другие сельскохозяйственные и продовольственные товары, а также готовая одежда и некоторые виды машин и оборудования (Рисунок 13).



Источник: НСК

Рисунок 12 – Экспорт товаров по основным направлениям

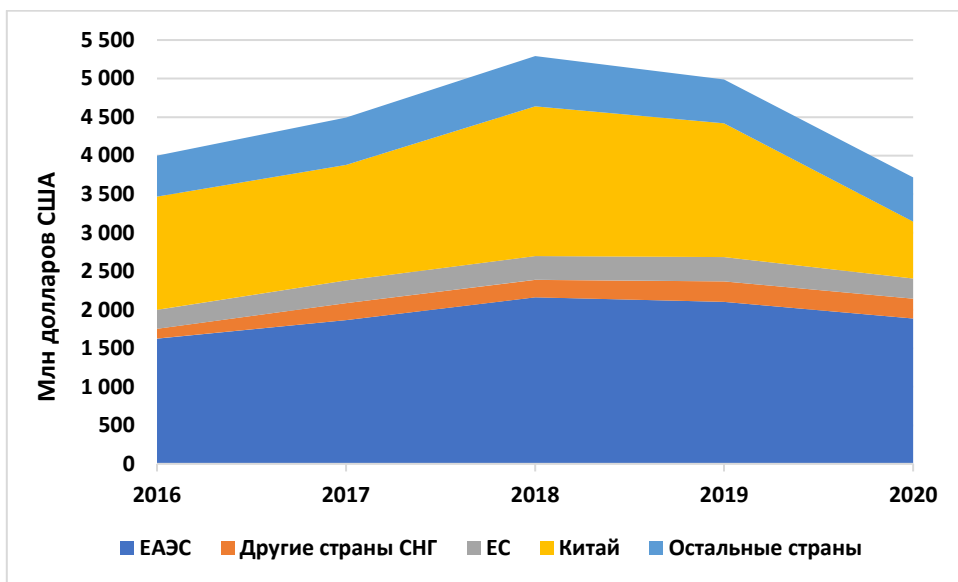


Источник: НСК

Рисунок 13 – Экспорт товаров по основным товарным группам

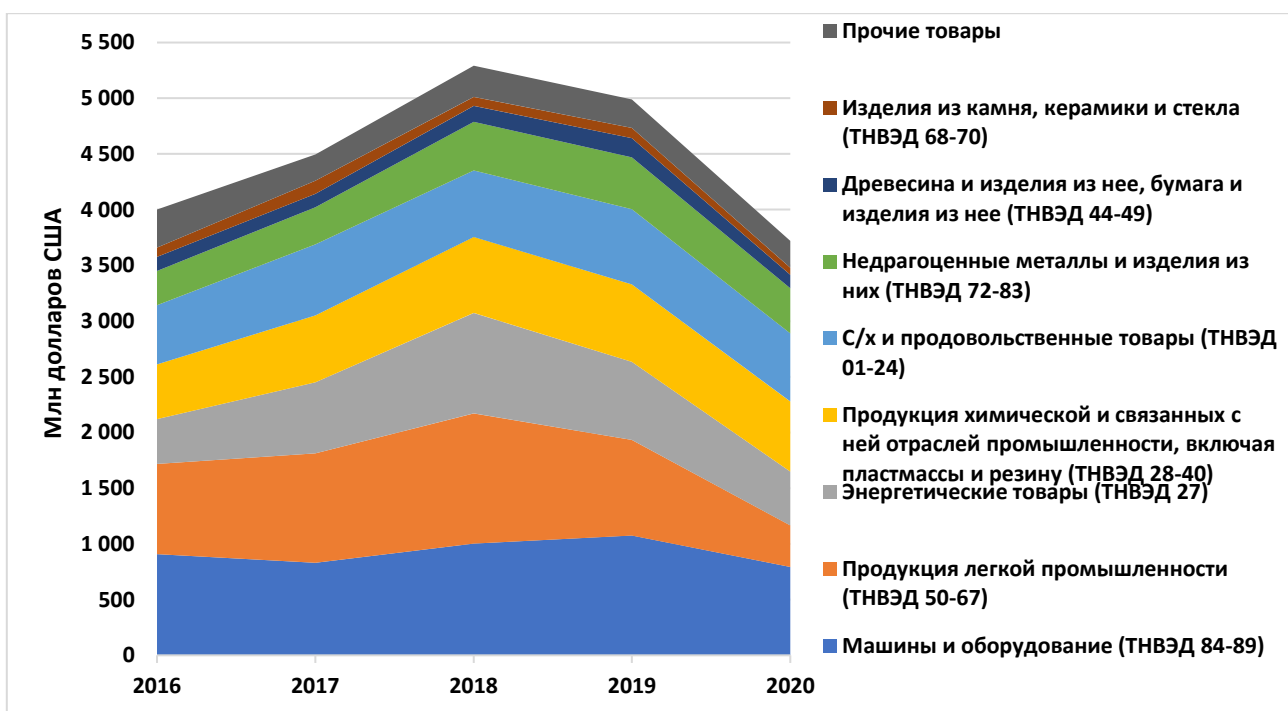
Импорт товаров восстанавливался в 2017–2018 гг. после девальвационного шока, произошедшего в 2014–2015 гг., и достиг локального максимума в 2018 году, после чего снова

стал снижаться. Особенно чувствительное снижение произошло в 2020 году за счет импорта из Китая, который сократился из-за закрытия кыргызско-китайской границы, связанного с пандемией (Рисунки 14–15). Помимо Китая, другими важнейшими поставщиками импортных товаров в Кыргызстан являются страны ЕАЭС, в основном Россия и Казахстан. Крупнейшими импортными статьями Кыргызстана являются машины и оборудование, нефтепродукты и другие энергетические товары, продукция химической и легкой промышленности.



Источник: НСК

Рисунок 14 – Импорт товаров по основным направлениям

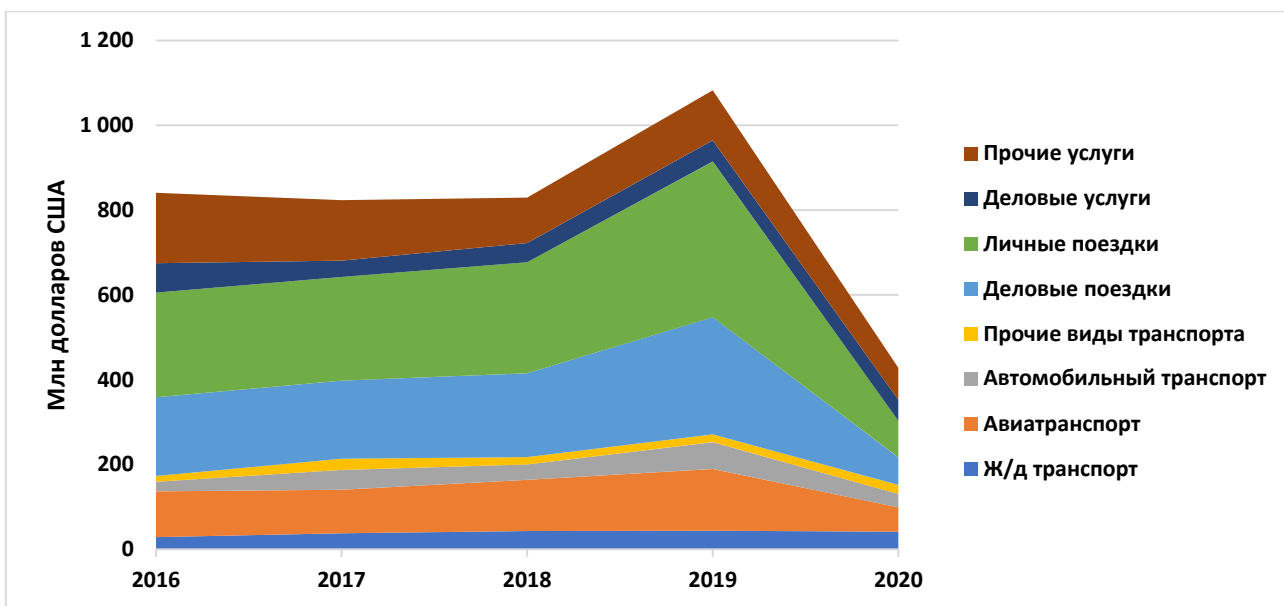


Источник: НСК

Рисунок 15 – Импорт товаров по основным товарным группам

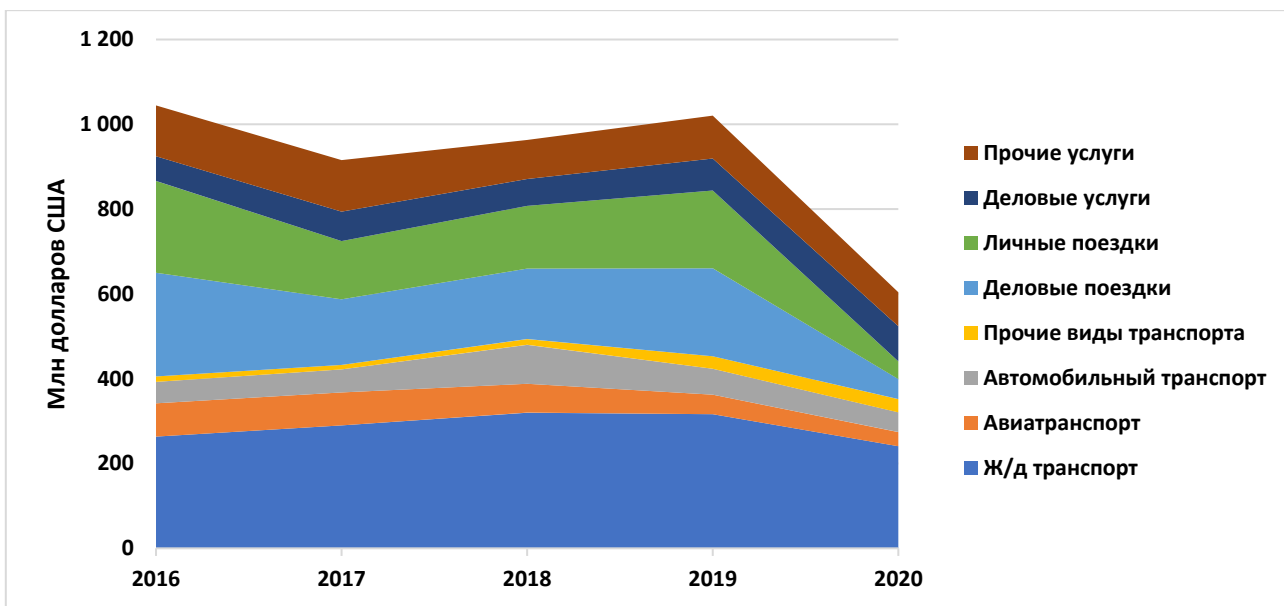
В структуре экспорта услуг преобладают деловые и личные поездки (туризм), которые сильно выросли в 2019 году и еще сильнее упали в 2020 году из-за пандемии и связанного с нею закрытия границ для движения людей (Рисунок 16). По этой же причине снизился и экспорт услуг авиатранспорта. Схожую динамику имел и импорт услуг (Рисунок 17) и по тем же причинам.

По имеющимся данным за 2019 год об основных направлениях экспорта и импорта услуг (Рисунки 18-19), крупнейшими партнерами по всем видам услуг являются страны, с которыми есть общая граница: Казахстан, Узбекистан, Китай, а также Россия, откуда приезжает много туристов (экспорт по статьям «поездки» и «авиатранспорт»), куда направляется большинство трудовых мигрантов (импорт по статье «авиатранспорт») и через которую проходит большинство транзитных перевозок товаров, следующих из Кыргызстана и в Кыргызстан (экспорт и импорт услуг, связанных с использованием различных видов транспорта).



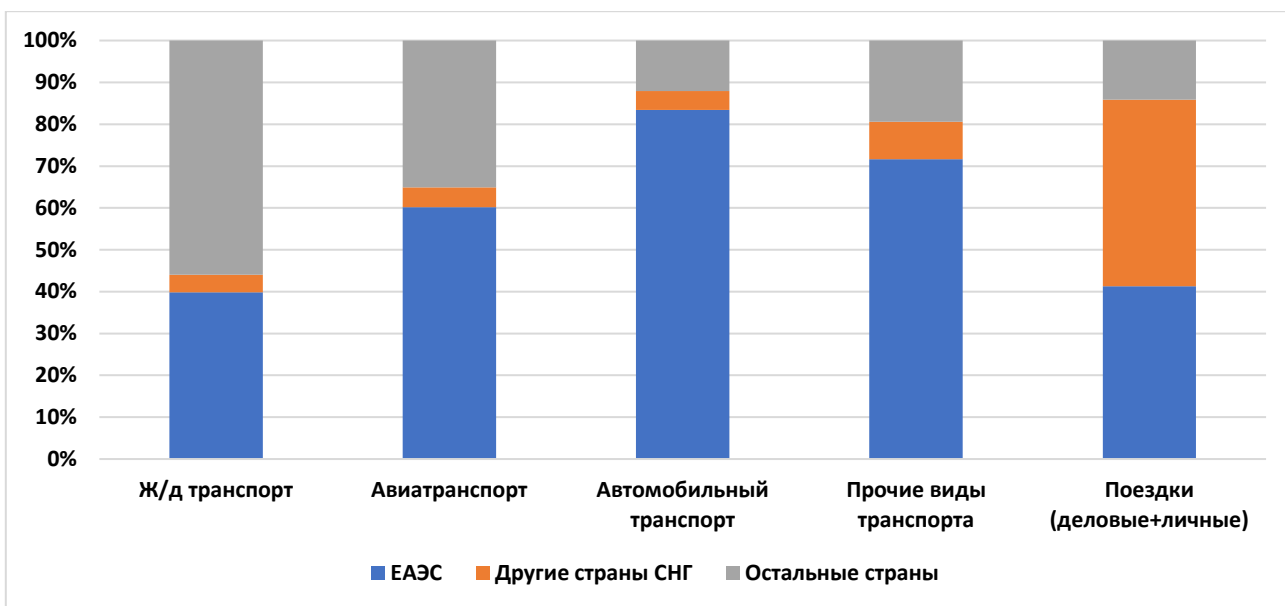
Источник: НБКР

Рисунок 16 – Экспорт услуг по видам



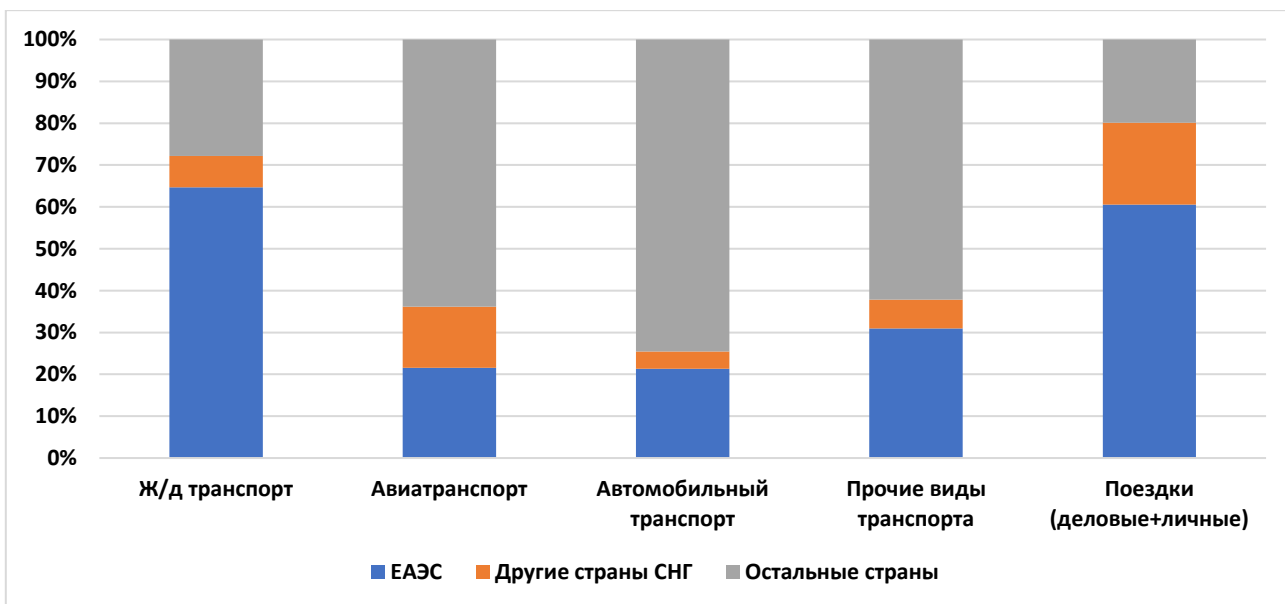
Источник: НБКР

Рисунок 17 – Импорт услуг по видам



Источник: НСК

Рисунок 18 – Географическая структура экспорта отдельных видов услуг, 2019 год



Источник: НСК

Рисунок 19 – Географическая структура импорта отдельных видов услуг, 2019 год

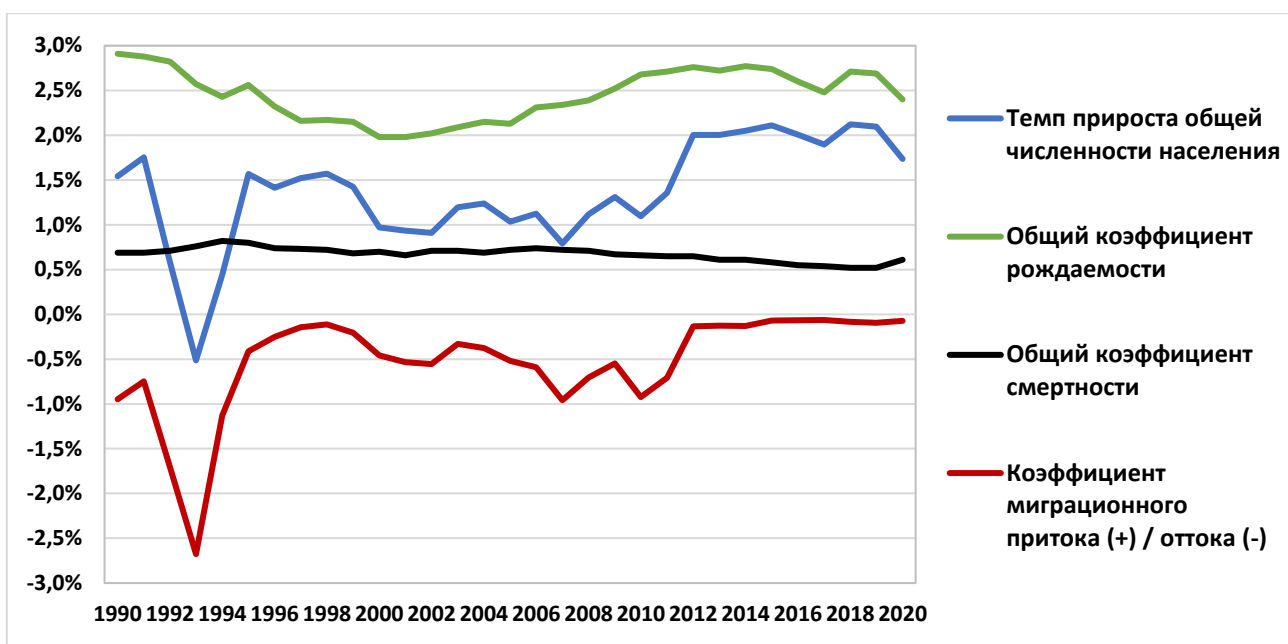
2 Демографические факторы Кыргызстана

2.1 Общая численность и структура населения

Источниками данных о численности населения Кыргызстана являются переписи населения и данные органов регистрации движения населения. За последние десятилетия переписи проводились в 1989, 1999, 2009 годах; очередная перепись была запланирована на 2020 год, но была перенесена из-за пандемии; в настоящее время планируется ее провести в 2022 году. Данные переписей и административных органов могут несколько различаться; по итогам переписи данные обычно ретроспективно корректируются за весь период между переписями. В этой главе источниками данных являются НСК (с 1990 года) и WDI (для временных рядов, начинающихся до 1990 года).

Общая численность населения в Кыргызстане неуклонно росла в течение всего времени, за которое имеются статистические данные⁹. За годы независимости численность постоянного населения выросла на 47,4 %: с 4,50 млн человек на 1 января 1992 года до 6,64 млн человек на 1 января 2021 года. Среднегодовой темп прироста общей численности населения за этот период времени составил 1,35 %. Темп прироста общей численности населения изменялся со временем (Рисунок 20). Его изменение определялось наложением тенденций в рождаемости, смертности и постоянной миграции, которые рассмотрены ниже в разделах 2.2–2.4.

⁹ Единственным исключением был 1993 год.



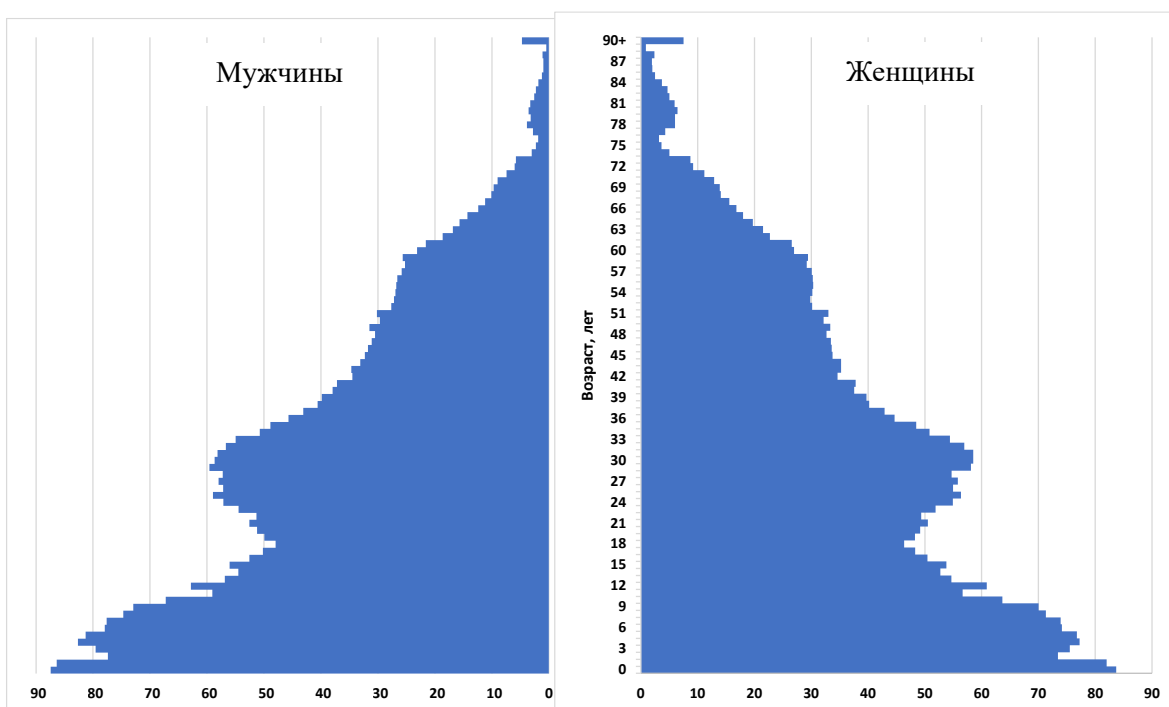
Источник: НСК

Рисунок 20 – Показатели численности, рождаемости, смертности и миграции населения

По данным на 1 января 2021 года доля женщин в населении страны составила 50,4 %. Эта доля медленно убывает в течение последних 30 лет; по состоянию на 1 января 1991 года она была равна 51,0 %. Сокращение доли женщин в населении может быть связано с действием ряда факторов, в частности с: а) некоторым сокращением разрыва в ожидаемой продолжительности жизни мужчин и женщин, т.е. сравнительным сокращением смертности мужчин (см. раздел 2.3), б) более высокой долей женщин среди тех, кто покидает Кыргызстан за рубеж на постоянное место жительства (см. раздел 2.4).

Возрастная структура населения представлена на Рисунке 21. По данным на 1 января 2021 года доля детей в возрасте до 16 лет в общей численности населения составила 34,6 %, доля людей в трудоспособном возрасте¹⁰ – 57,1 %, в возрасте старше трудоспособного – 8,3 %. Таким образом, в целом население является достаточно молодым, медианный возраст составляет 26 лет для женщин и 24 года для мужчин.

¹⁰ Согласно законодательству Кыргызстана трудоспособным считается возраст 16–57 полных лет для женщин и 16–62 года для мужчин.



Источник: НСК

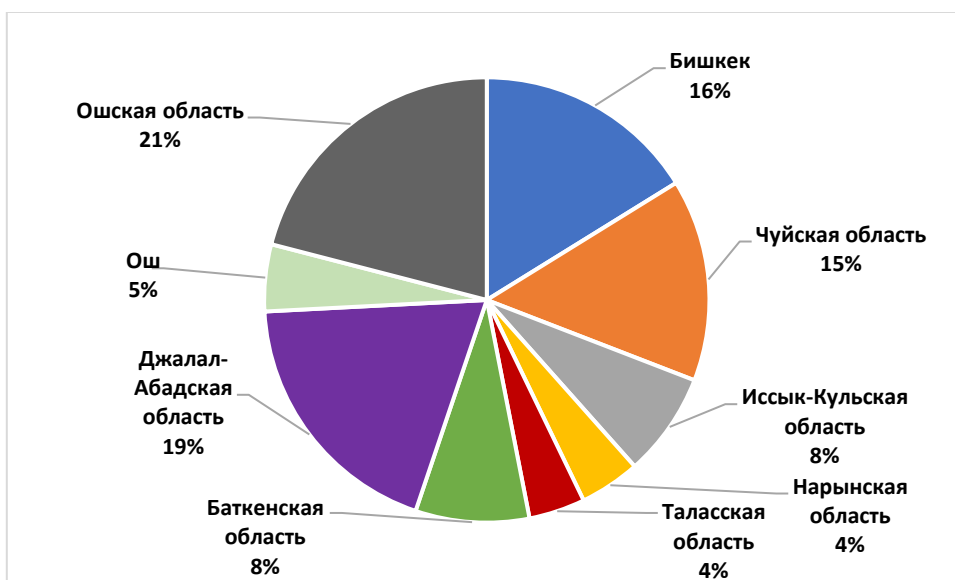
Рисунок 21 – Возрастная пирамида, тыс. человек, 2019 год

Территориально население сконцентрировано в основном в двух наиболее крупных долинах – Чуйской (город Бишкек и Чуйская область) на севере страны и Ферганской¹¹ (Баткенская, Джалал-Абадская и Ошская области и город Ош) на юге страны; меньше народу проживает в долинах Иссык-Кульской, Нарынской и Таласской областей (Рисунки 22 и 23). В каждой из областей есть также горные районы, население которых сравнительно невелико. Согласно официальным данным, население на юге растет несколько быстрее, чем на севере. В начале 2012 года доля населения южных регионов (см. выше) составляла 52,4 % от общей численности населения страны; в начале 2021 года она увеличилась до 53,1 %. Однако с учетом массовой миграции из сельской местности Ферганской долины в города Бишкек и Ош и за рубеж рост численности постоянного населения на юге страны, по-видимому, происходит не столь быстро.

¹¹ Кыргызстан делит Ферганскую долину с Таджикистаном и Узбекистаном.



Рисунок 22 – Области и города Кыргызстана

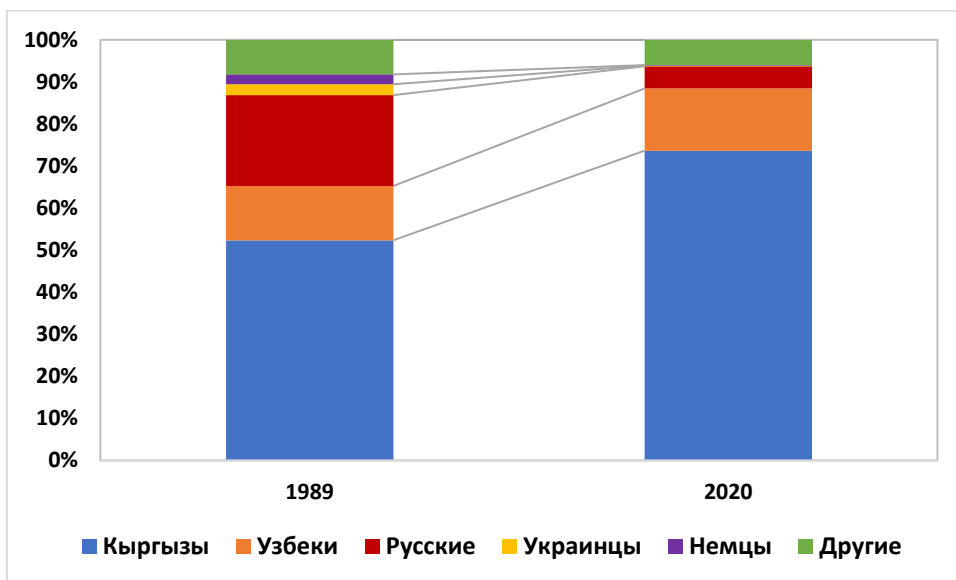


Источник: НСК

Рисунок 23 – Территориальная структура населения Кыргызстана, 2021 год

Национальный состав – это, возможно, наиболее быстро меняющаяся характеристика населения Кыргызстана (Рисунок 24). Ввиду эмиграции и более низкой рождаемости русских

и других русскоязычных этносов их доля в общей численности населения падает, а доля кыргызов растет. По состоянию на начало 2020 года кыргызы преобладали всех регионах страны, русские были сконцентрированы в г. Бишкек (47 % от их общей численности в стране) и Джалал-Абадской области (40 %), узбеки проживали в основном в Ошской (41 %), Джалал-Абадской (33 %) и Баткенской (8 %) областях и г. Ош (14 %).



Источник: НСК

Рисунок 24 – Изменение национальной структуры населения Кыргызстана

Одной из особенностей демографии Кыргызстана является почти неизменный уровень урбанизации в течение последних 60 лет. В 1960 году доля населения, проживавшего в городах, составляла 34,2 % (здесь и далее в этом абзаце источник данных: WDI). К 1979 году эта доля поднялась до 38,7 %. Затем она стала снижаться и вышла на плато на уровне 35,3 % в 1999–2010 годах. И, наконец, в течение последнего десятилетия уровень урбанизации снова стал медленно увеличиваться и достиг значения 36,9 % в 2020 году. Столь неровная и медленная урбанизация сильно отличается от глобального тренда на рост урбанизации; с 1960 по 2020 год доля населения планеты, проживающая в городах, возросла с 33,6 % до 56,2 %. Очевидно, что на тенденции урбанизации в Кыргызстане оказал свое влияние отток городского населения за пределы Кыргызстана, начавшийся еще в последнее советское десятилетие и усилившийся в 1990-е годы. Однако объяснить динамику доли городского населения одной эмиграцией невозможно. Очевидно, что официальные данные не учитывают происходившую в течение

последних 20 лет неформальную миграцию из сел в города Кыргызстана и за рубеж. Эта миграция обычно происходит без изменений в регистрации населения по месту жительства, т.е. мигранты формально продолжают числиться сельскими жителями Кыргызстана.

2.2 Рождаемость

До начала 2000-х годов рождаемость в Кыргызстане следовала глобальному тренду на ее сокращение; общий коэффициент рождаемости снизился с 40,7 ‰ в 1960 году до 19,8 ‰ в 2000–2001 годах. Однако затем он стал расти и достиг локального максимума 27,7 ‰ в 2014 году, после чего перешел к медленному снижению до 26,9 ‰ в 2019 году и 24,0 ‰ в 2020 году¹² (Рисунок 20). Рост общего коэффициента рождаемости в первых десятилетиях XXI века представляет собой интересный феномен, в разной степени характерный для почти всех постсоветских стран. Этот рост может отражать восстановление «естественного» уровня рождаемости после трансформационного шока первых лет независимости, приведшего к тому, что многие домохозяйства отложили рождение детей. В Кыргызстане этот тренд был поддержан оттоком русских и других урбанизированных этносов, для которых характерна сравнительно низкая рождаемость, и увеличением доли этносов со сравнительно высокой рождаемостью (кыргызы, узбеки и др.). Отражением влияния изменений в структуре населения на показатели рождаемости является также изменение соотношения значений общего коэффициента рождаемости в городской и сельской местности. Если в 2005 году значение этого коэффициента в городах было меньше, чем в сельской местности – 19,9 ‰ и 22,0 ‰ соответственно, то в 2019 году соотношение перевернулось – 29,9 ‰ в городах при 25,3 ‰ в сельской местности. Такая динамика может служить указанием на происходящие процессы переселения молодежи из сел в города – формально молодые люди живут уже в городах, но (пока) придерживаются воспроизводственного поведения, характерного для сельской местности. Одновременно с этим на селе остается более взрослое население, для которого свойственны более низкие показатели рождаемости.

¹² На данные по рождаемости и смертности населения в 2020 году повлияла пандемия COVID-19. Во-первых, она объективно привела к снижению рождаемости и повышению смертности. Во-вторых, как указывает в своих публикациях НСК, во время карантина в марте-мае 2020 года органы регистрации актов гражданского состояния (рождений, смертей, браков, разводов) не работали, что обусловило снижение показателей естественного движения населения.

Суммарный коэффициент рождаемости¹³ имеет схожую динамику с общим коэффициентом рождаемости. С 1960 по 2000 годы он снижался с 5,5 до 2,4, а затем стал постепенно увеличиваться и в 2019 году достиг значения 3,3 (по данным НСК, упал до 3,0 в 2020 году).

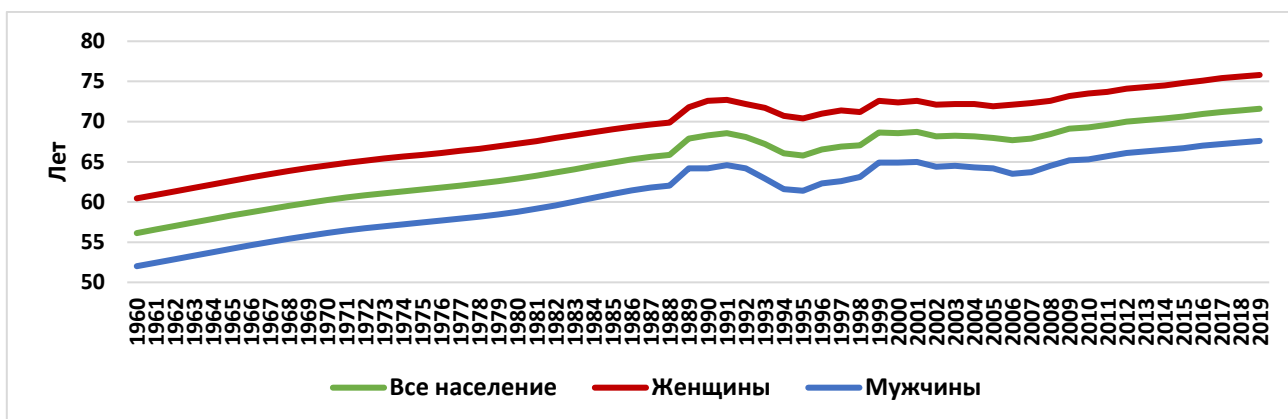
2.3 Смертность и ожидаемая продолжительность жизни

Динамика общего коэффициента смертности показана на Рисунке 20. В первой половине 1990-х годов он несколько возрос (с 6,9 ‰ в 1990 году до 8,2 ‰ в 1994 году) как отражение ухудшения качества жизни в начале переходного периода, а затем стал медленно снижаться, достигнув к 2019 году значения 5,2 ‰. В 2020 году из-за пандемии значение этого коэффициента подскочило до 6,1 ‰. Снижение смертности происходило как за счет детей до 1 года – коэффициент младенческой смертности упал с 88,5 на 1000 живорождений в 1975 году до 16,4 в 2019 году, так и за счет взрослых – коэффициент смертности взрослого населения в возрасте от 15 до 60 лет снизился с 384 на 1000 взрослых мужчин и 215 на 1000 взрослых женщин в 1960 году до 209 на 1000 взрослых мужчин и 93 на 1000 взрослых женщин в 2019 году. Очевидно, что снижению младенческой смертности способствовало как снижение рождаемости и удлинение межродового интервала у женщин, так и, в течение последних 10–15 лет, повышение качества жизни и улучшение питания. Снижение смертности среди взрослых в 1960–1970-е годы было обусловлено улучшением доступа к услугам здравоохранения и общим повышением качества жизни. Прогресс в сокращении смертности в течение последних 15–20 лет связан с постепенным переходом большей части населения, особенно мужчин, к более здоровому образу жизни, в частности, с сокращением потребления алкоголя и табака.

Динамика ожидаемой продолжительности жизни при рождении представлена на Рисунке 25. В целом она плавно росла как у женщин, так и мужчин в течение всего рассматриваемого периода времени за исключением промежутка между 1992 и 2006 годами, когда эта переменная демонстрировала неровную динамику, также связанную с трансформационным шоком. Начиная с 2007 года, ожидаемая продолжительность жизни неуклонно росла и достигла 75,8 для женщин и 67,6 для мужчин. Характерный для всех

¹³ Среднее число детей, рождаемых женщиной в течение репродуктивного периода (с 15 до 49 лет).

постсоветских стран значительный разрыв в продолжительности жизни женщин и мужчин достиг максимума 9,1 года в 1994 году и сократился до 8,2 в 2019 году.



Источник: WDI

Рисунок 25 – Ожидаемая продолжительность жизни при рождении

2.4 Постоянная внешняя миграция

В данном отчете различаются два вида внешней миграции: постоянная и трудовая. Постоянная миграция представляет собой выезд из Кыргызстана (или въезд в него) на постоянное место жительства; обычно это сопряжено со сменой гражданства или, по крайней мере, со снятием с регистрации по месту жительства с указанием места выбытия (в случае въезда – с постановкой на регистрационный учет с указанием места прибытия). Трудовая миграция – это обычно неформальная миграция в поисках работы за рубежом, которая происходит без отказа от гражданства и снятия с регистрационного учета. Трудовая миграция рассматривается в разделах 4–7, в этом разделе обсуждается только постоянная миграция.

Динамика коэффициента миграционного притока/оттока (отношение сальдо миграции к численности населения в данном году) показана на Рисунке 20. В течение всего периода независимости этот коэффициент имел отрицательное значение, т.е. происходил отток населения. Особенно активно этот процесс шел в первой половине 1990-х годов, когда страну покинуло более 10 % ее населения. Рекордным стал 1993 год, когда миграционный отток составил величину, эквивалентную 2,7 % общей численности населения, что привело к единственному в современной истории Кыргызстана эпизоду, когда эта численность падала, а не росла. Одновременно шел встречный, меньший по масштабам, процесс переезда кыргызов,

ранее проживавших в других советских республиках, в Кыргызстан. Этот обмен населением между бывшими союзными республиками в основном завершился в 1996 году, хотя и после этого шел отток населения на постоянное место жительства, ускорившийся после произошедших в Кыргызстане революций 2005 и 2010 года. Начиная с 2012 года, чистый миграционный отток упал ниже 10 тыс. человек в год.

Основу миграционного оттока в 1990-е годы составили русские, узбеки, казахи, украинцы, немцы и представители других этносов, возвращавшиеся соответственно в Россию, Узбекистан, Казахстан, Украину, Германию и другие страны. Аналогично, основу притока составили этнические кыргызы. В последние годы среди выезжающих из Кыргызстана на постоянное место жительства возросла доля кыргызов, составляющая 25–40 % от общего числа выбывающих. Это указывает на то, что мотивы для постоянной миграции постепенно меняются с этнических на экономические.

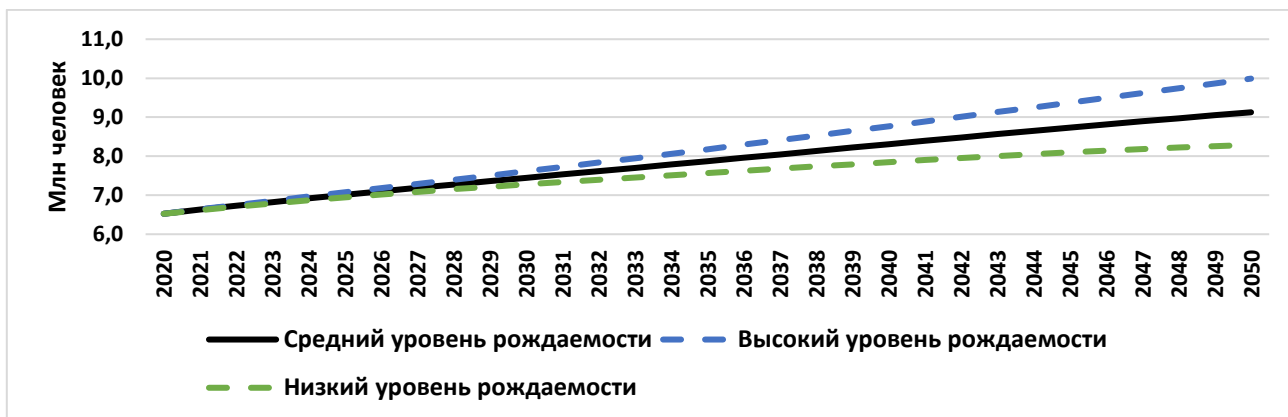
2.5 Прогнозы численности населения

Единственным¹⁴ доступным источником прогнозных данных по населению Кыргызстана является доклад World Population Prospects (WPP), публикуемый Отделом народонаселения Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам. Последняя версия этого доклада подготовлена в 2019 году.

WPP 2019 содержит прогноз численности населения мира и отдельных стран с 2020 по 2100 годы. Ниже рассматривается только прогноз до 2050 года. В публикации содержится несколько вариантов прогноза, из которых, как представляется, с практической точки зрения наибольший интерес представляют варианты средней, высокой и низкой рождаемости, задающие основной тренд и границы диапазона, в котором может изменяться численность населения страны. Эти прогнозы представлены на Рисунке 26.

¹⁴ Общая оценка численности населения Кыргызстана в 2050 году также содержится в Концепции миграционной политики Кыргызской Республики на 2021–2030 годы, утвержденной Постановлением Правительства Кыргызской Республики (ПКР) № 191 от 4 мая 2021 года. Согласно Концепции в 2050 году в стране будет проживать от 7,3 млн до 9,2 млн человек. В ее тексте не приводятся никаких расчетов или обоснований для этой оценки. Если учесть, что на 1 июля 2021 года население страны уже достигло 6,7 млн человек, а темп прироста населения в последние годы составлял около 2 % (т.е. более 100 тыс. человек) в год, то кажется, что прогноз в Концепции (особенно его нижняя граница) является заниженным (см. ниже альтернативные оценки).

В варианте со средним уровнем рождаемости численность населения Кыргызстана в 2050 году достигнет 9,1 млн человек, что на 40 % больше, чем в 2020 году. Среднегодовой темп прироста общей численности населения в 2021–2050 годах при этом составит 1,1 %, что много меньше, чем 2,1 % в 2019 году и 1,7 % в 2020 году. В варианте с высокой рождаемостью (суммарный коэффициент рождаемости на 0,5 больше, чем в варианте со средней рождаемостью) в 2050 году общая численность населения достигнет 10,0 млн человек; среднегодовой темп ее прироста будет равен 1,4 %. Этот вариант близок к также рассматриваемому в WPP сценарию без изменений, когда коэффициенты и рождаемости, и смертности остаются на уровне 2015–2020 годов. В варианте с низкой рождаемостью (суммарный коэффициент рождаемости на 0,5 меньше, чем в варианте со средней рождаемостью) в 2050 году общая численность населения окажется равной 8,3 млн человек; среднегодовой темп ее прироста будет равен 0,8 %.



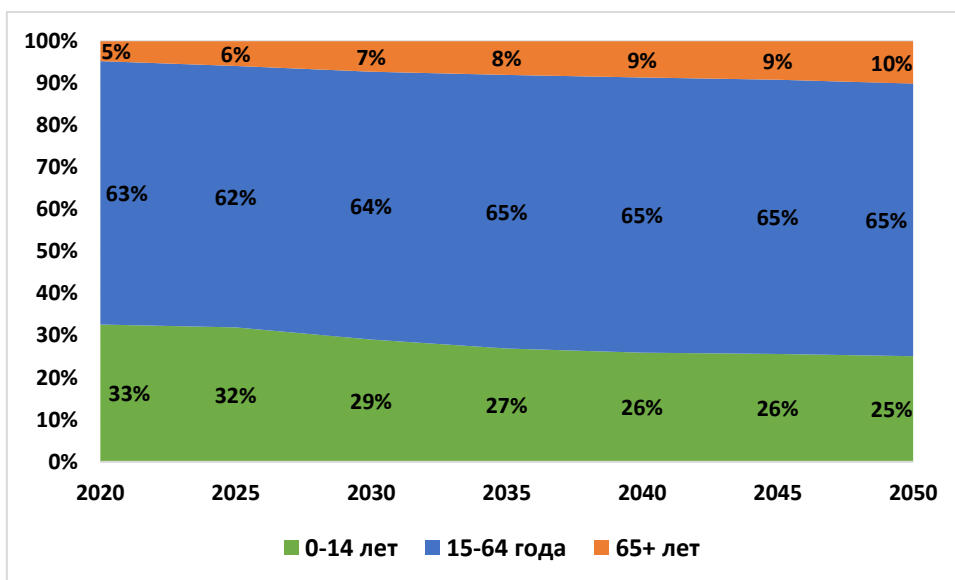
Источник: WPP 2019

Рисунок 26 – Прогноз численности населения Кыргызстана на период до 2050 года

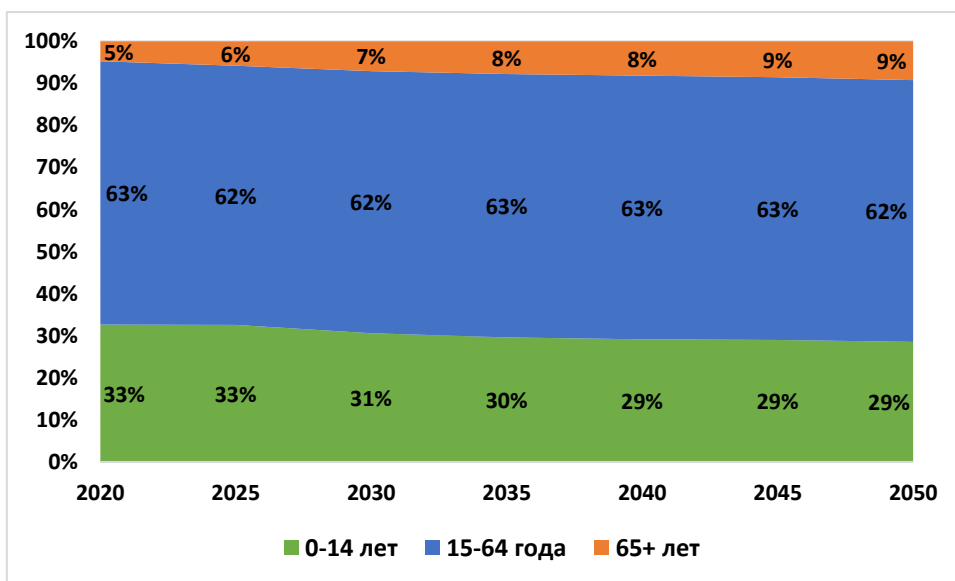
WPP 2019 также дает прогноз возрастной структуры населения Кыргызстана (Рисунки 27а–27в). Можно заметить, что в варианте прогноза со средней рождаемостью в течение рассматриваемого промежутка времени доля населения в трудоспособном возрасте от 15 до 64 лет¹⁵ в 2050 году немного возрастет по сравнению с 2020 годом – с 63 до 65 % от общей численности населения страны. Иными словами, численность этой возрастной группы будет расти с чуть большей скоростью, чем общая численность населения – в среднем 1,2 % в год. В

¹⁵ Границы трудоспособного возраста в этом прогнозе отличаются от тех рамок, которые установлены текущим законодательством Кыргызстана (см. раздел 2.1).

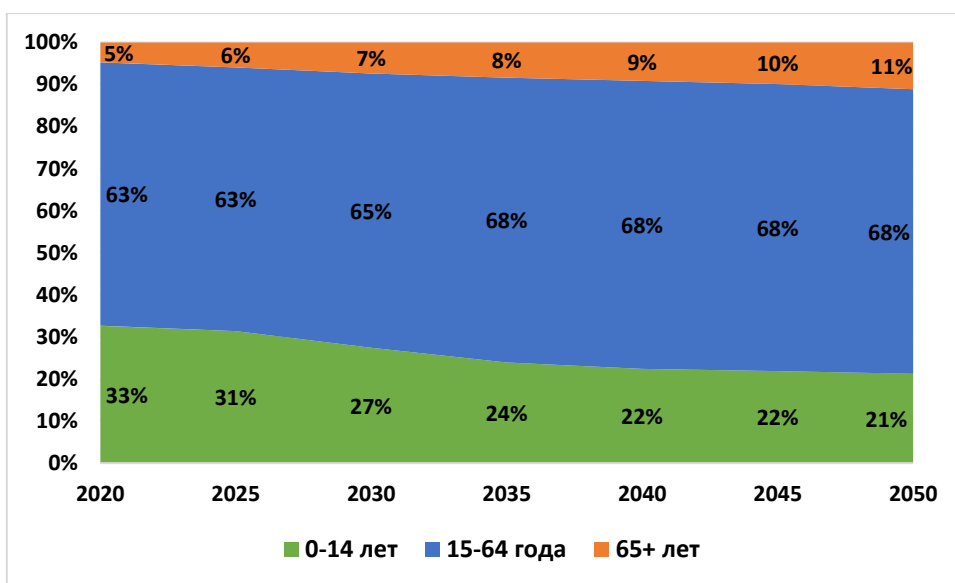
этом варианте прогнозируется в течение 30 лет сокращение доли детей в возрасте до 15 лет на 8 процентных пунктов и удвоение доли населения в возрасте 65+ лет.



а) Вариант со средней рождаемостью



б) Вариант с высокой рождаемостью



в) Вариант с низкой рождаемостью

Источник: WPP 2019

Рисунок 27 – Прогноз возрастной структуры населения Кыргызстана

В варианте с высокой рождаемостью доля населения в трудоспособном возрасте почти не изменится, а численность населения в этой возрастной группе будет расти со средним темпом 1,4 % в год. Наконец, в варианте с низкой рождаемостью доля населения в возрасте от 15 до 64 лет в 2050 году увеличится до 68 %, что обеспечит среднегодовой темп прироста ее численности на уровне 1,1 %. Таким образом, с высокой вероятностью в 2020–2050 годах численность населения в трудоспособном возрасте будет расти со скоростью 1,1–1,4 % в год. При этом абсолютная численность этой группы в 2050 году составит 5,6–6,2 млн человек (4,1 млн человек в 2020 году).

3 Анализ рынка труда Кыргызстана

Основным источником информации о рынке труда Кыргызстана является обследование рабочей силы, являющееся составной частью Интегрированного обследования домашних хозяйств (ИОДХ), проводимого НСК. ИОДХ охватывает примерно 5000 домохозяйств, опрашиваемых поквартально, начиная с 2003 года. Выборка ИОДХ является репрезентативной на уровне страны и областей/крупных городов. Помимо этого, НСК собирает регулярную

отчетность о занятости и заработной плате с крупных и средних предприятий. Однако, учитывая структуру экономики Кыргызстана с преобладанием самозанятых и очень большим неформальным сектором, эта отчетность охватывает сравнительно небольшую часть (много меньше половины) трудовой деятельности в стране. Служба занятости ведет статистику официально зарегистрированных безработных, но только малая часть фактических безработных считает полезным регистрироваться в этой службе, так что данные об официальной безработице являются заниженными.

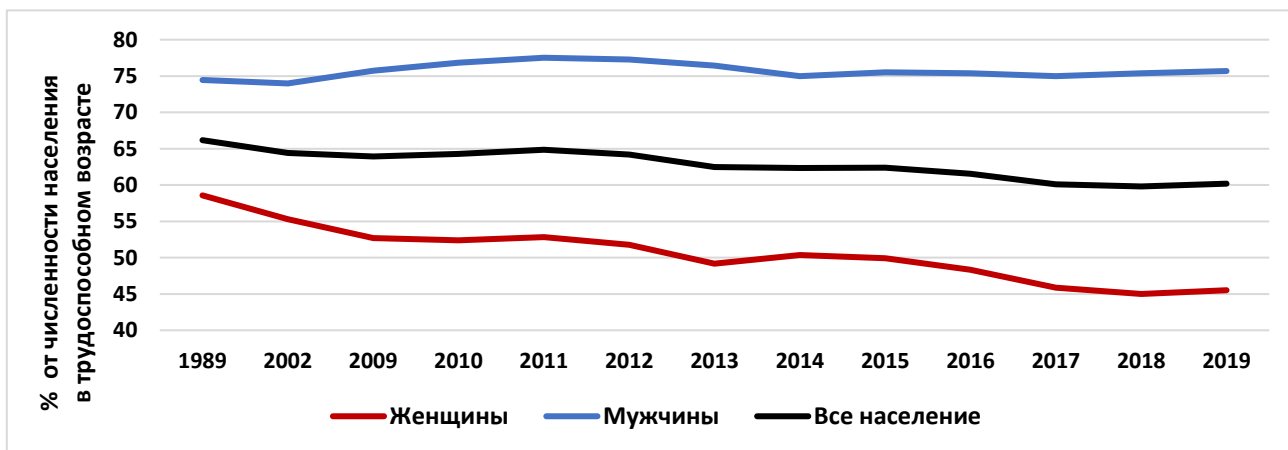
3.1 Экономическая активность населения и структура рабочей силы

В течение последних 30 лет уровень экономической активности населения постепенно снижался (Рисунок 28)¹⁶. Это происходило за счет экономической активности женщин, уровень которой упал с 58,6 % в 1989 году до 45,5 % в 2019 году. Уровень экономической активности мужчин при этом колебался около или чуть выше 75 % (75,7 % в 2019 году).

По-видимому, падение уровня экономической активности женщин связано с: 1) низкой альтернативной стоимостью неучастия на рынке труда, что удерживает многих женщин, особенно замужних, от поиска работы за пределами своего домохозяйства; иными словами, если зарплата женщины, упускаемая при решении остаться домохозяйкой, низка, а стоимость социальных услуг (детские сады, сиделки для пожилых, общественное питание и доставка продуктов и т.п.) велика, то она вполне может предпочесть сконцентрироваться на уходе за детьми и пожилыми членами семьи, приготовлении пищи и другой домашней работе; 2) растущей долей женщин среди трудовых мигрантов из Кыргызстана и, соответственно, их выбытием из отечественной рабочей силы (см. имеющиеся данные по этому вопросу в разделе 4); 3) сдвигом в социальных отношениях в сторону более консервативных ценностей, согласно которым предполагается, что женщина не выходит на работу, а остается дома, что также может вносить свой вклад в снижение женской экономической активности. Зависимость снижения экономической активности женщин от альтернативной стоимости их рабочей силы возникла вследствие перехода от практически бесплатных социальных услуг в конце советского периода

¹⁶ Поскольку выявление трудовых мигрантов, фактически выбывших из рабочей силы Кыргызстана, затруднено даже в выборочном обследовании (неизвестно, где они находятся и работают, и члены домохозяйства необязательно дают по этому поводу точную информацию), в очень многих случаях они засчитываются в состав рабочей силы и занятых. Так что в действительности уровень экономической активности ниже, чем показывают данные НСК.

к в основном коммерческим услугам такого рода в настоящее время. Об этой зависимости свидетельствует более высокий уровень экономической активности женщин в городе (50,0 % в 2019 году), где эти услуги более доступны, а зарплаты относительно высоки, по сравнению с сельской местностью (42,8 %) ¹⁷. Уровень экономической активности молодых женщин в Кыргызстане также снижается их преобладанием среди студентов высших и средних специальных учебных заведений (53,4 % от общей численности студентов в 2020 году).



Источники: НСК, WDI

Рисунок 28 – Уровень экономической активности населения

В 2019 году оценочная численность рабочей силы Кыргызстана составила 2,58 млн человек. Ввиду различий в уровне экономической активности (см. выше) в рабочей силе преобладают мужчины, доля женщин составила лишь 38,7 % от общей численности рабочей силы. Доля городской рабочей силы составляет 36,4 %, сельской – 63,6 %. Возрастная структура выглядит следующим образом: 15–19 лет – 3,6 %; 20–29 лет – 27,5 %, 30–39 лет – 27,6 %, 40–49 лет – 20,7 %, 50 лет и более – 20,7 %.

В образовательной структуре рабочей силы преобладают работники со средним образованием – 50,2 %. Доля лиц с высшим и незаконченным высшим образованием – 22,6 %, с начальным или средним профессиональным образованием – 19,1 %, с основным средним (9 классов) или ниже – 8,2 %. Доля работников с высшим или средним специальным

¹⁷ Уровень экономической активности мужчин и в городах, и в сельской местности одинаков – 75,7 %.

образованием выше среди женщин (44,7 %), чем среди мужчин (27,1 %) и среди горожан (48,6 %), чем среди сельских жителей (25,6 %).

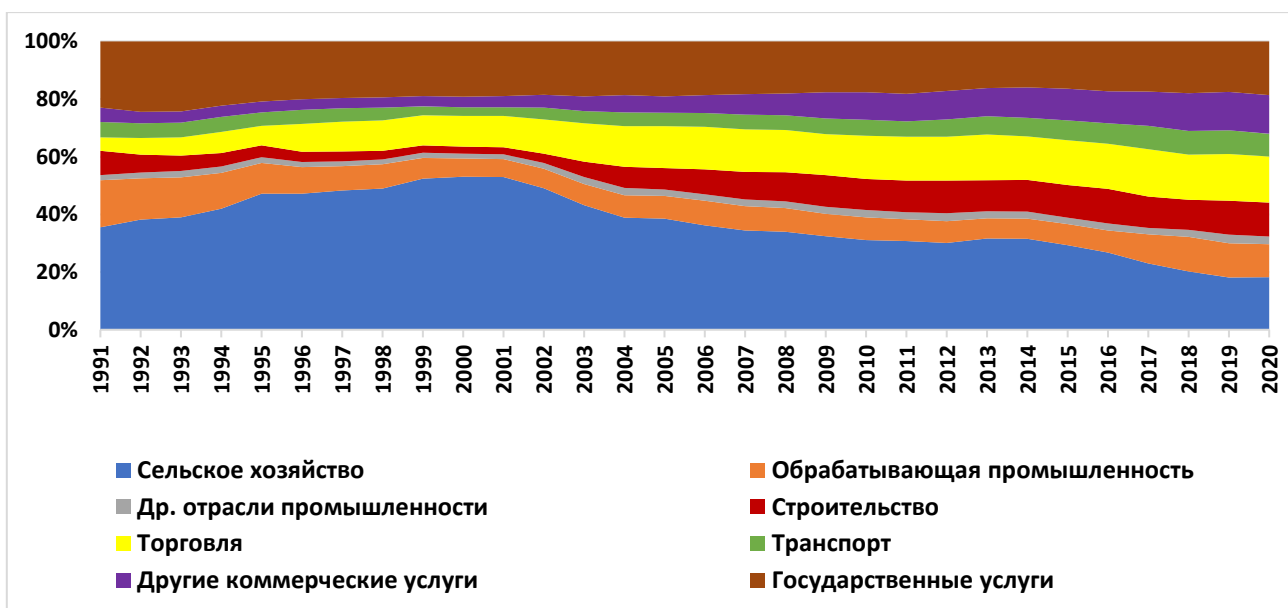
3.2 Занятость

За период с 1990 по 2020 год общая численность занятых росла со среднегодовым темпом 1,1 %. В течение последнего десятилетия 2011–2020 гг. средний темп прироста занятости снизился до 0,9 % в год.

За последние 30 лет отраслевая структура занятости претерпела значительные изменения (Рисунок 29). Сельское хозяйство, долгие годы служившее главным источником трудоустройства, постепенно утрачивает этот статус. Доля занятых в сельском хозяйстве в общей численности занятых составляла 35,5 % в 1991 году, достигла своего максимума в 53,1 % в 2000 году, а затем стала снижаться и в 2020 году достигла уровня 18,3 %. Занятость в сельском хозяйстве снизилась также в абсолютном выражении: с максимума в 946 тыс. человек в 2001 году до 447 тыс. человек в 2020 году. Отток работников из сельского хозяйства является закономерным результатом низкой производительности отрасли и появлением у сельских жителей более доходной альтернативы в виде миграции за рубеж или в Бишкек/Ош.

Второй по величине отраслью с точки зрения занятости является торговля (оптовая и розничная торговля, ремонт автомобилей и мотоциклов). Занятость в этой отрасли росла, начиная с 1991 года и до середины 2000-х годов, и после этого стабилизировалась в диапазоне 14,5–16,5 % от общей занятости (16,0 % в 2020 году). Возросла также занятость в строительстве (11,8 % в 2020 году), в других коммерческих услугах (туризм, финансы, связь и др., 13,3 % в 2020 году), на транспорте (7–8 % в течение последних пяти лет). Занятость в промышленности, бывшая сравнительно высокой в конце советского периода – 18,2 % в 1991 году, затем стала снижаться и достигла минимума 7,9 % в 2001 году, после чего стала восстанавливаться и в 2018–2020 годах находилась в интервале 14–15 % от общего числа занятых. По данным за 2019 год, тремя основными подотраслями промышленности с наибольшей занятостью являются швейная промышленность (33 % от общего числа занятых в промышленности), пищевая промышленность (14 %) и энергетика (12 %); в сравнительно высокопроизводительных добывающей промышленности и металлургии совокупно заняты лишь 14 % от всех работающих в промышленности или 0,8 % от всех занятых в экономике.

Наконец, доля занятых в государственных услугах (государственное управление, образование, здравоохранение, социальные услуги, культура) в течение 1990-х годов снизилась с 23–24 % до 19 % и затем стабилизировалась вблизи этого уровня (18,7 % в 2020 году).



Источник: НСК

Рисунок 29 – Структура занятости по отраслям

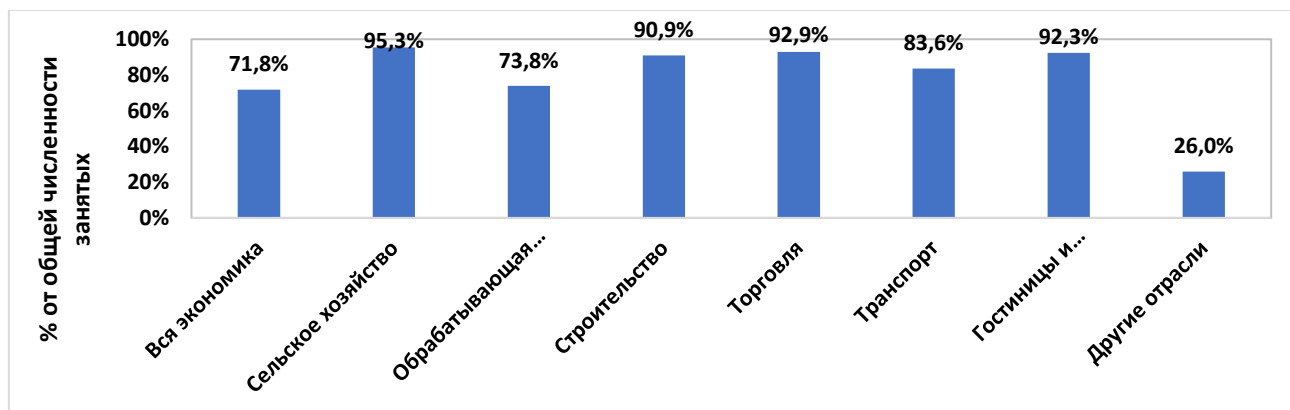
Ключевой особенностью Кыргызстана является преобладание неформальной¹⁸ занятости. По данным за 2019 год 71,8 % от общей численности занятых работали в неформальном секторе. Эта доля является достаточно стабильной: в 2009 году она составила 71,9 %, в 2015 году – 71,7 %. В 2019 году среди мужчин доля занятых в неформальном секторе составила 77,2 %, среди женщин – 63,2 %, среди горожан – 64,3 %, среди сельских жителей – 76,1 %. Видимое различие в уровне неформальной занятости между женщинами и мужчинами отражает предпочтение женщинами более стабильной формальной занятости (в том числе в социальном секторе – образование, здравоохранение и др.), даже если она хуже оплачивается. От мужчин ожидаются более высокие заработки, хотя бы они и были сопряжены с рисками

¹⁸ В Кыргызстане «неформальный» не означает «незаконный». Многие виды деятельности можно осуществлять в рамках упрощенных налоговых режимов, не требующих отчетности об объемах производства, числе занятых и других показателях, о которых регулярно сообщают «формальные» предприятия. Незаконная деятельность не рассматривается как занятость и исключается из статистического наблюдения и рассмотрения в данном отчете.

самозанятости/предпринимательства и неформальной работы. Различие между городом и селом отражает отраслевую структуру неформальной занятости (см. ниже).

Выделяется несколько основных типов неформальной занятости: 1) работающие по найму без трудового контракта (51,5 % всех неформально занятых), 2) работодатели в неформальных предприятиях, в которых имеются наемные работники (1,4 %), 3) самозанятые (33,2 %), 4) неоплачиваемые семейные работники и лица, занятые в личном подсобном хозяйстве (13,9 %). Есть два основных вида самозанятых – крестьяне, большинство из которых ведут хозяйство на небольшом собственном земельном участке, и лица, занимающиеся индивидуальной трудовой и предпринимательской деятельностью. Имеет место следующая структура неформальной занятости по месту работы: 1) предприятия и организации (1,5 % от общей численности неформально занятых), 2) крестьянские хозяйства (20,1 %), 3) индивидуальное предпринимательство (24,6 %), 4) найм у отдельных лиц (51,2 %), 5) личное подсобное хозяйство (2,6 %). Таким образом, неформально занятые – это, в основном, 1) крестьяне и члены их семей, работающие в собственном хозяйстве, 2) индивидуальные предприниматели и члены их семей, работающие на семейном (микро)предприятии, 3) наемные работники, не имеющие трудового контракта.

Доля неформально занятых по отраслям представлена на Рисунке 30. Эта доля велика почти всех отраслях, обеспечивающих основную занятость в Кыргызстане; единственное исключение – государственные услуги.



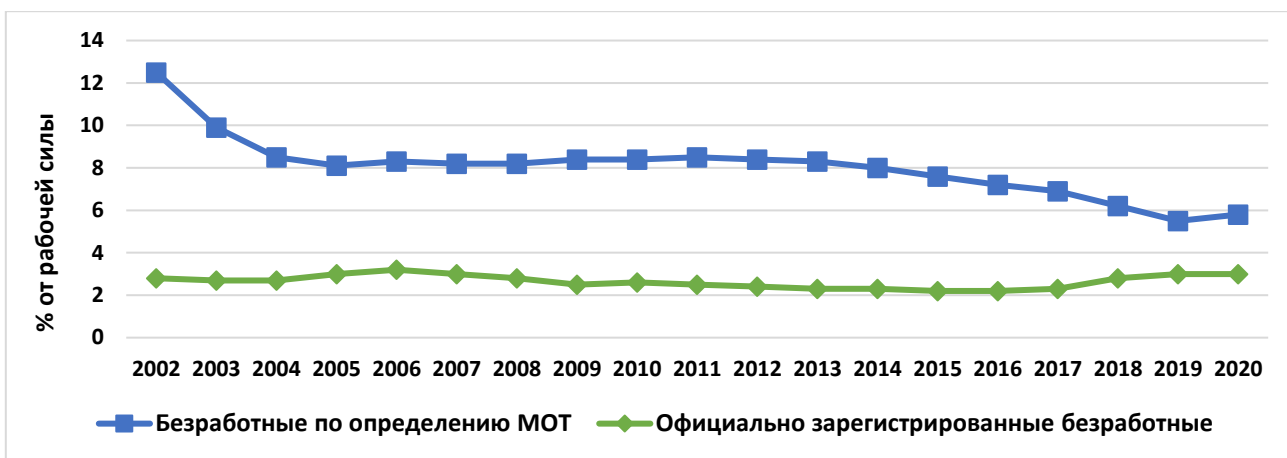
Источник: НСК

Рисунок 30 – Доля неформально занятых по отраслям, 2019 год

Большую часть занятости составляет занятость неполную рабочую неделю. В 2019 году 17,7 % всех занятых работали не более 30 часов в неделю, т.е. были заняты частично. Такая занятость особенно характерна для сельских женщин (39,6 %); наименее заметна она у городских мужчин (3,9 %). Эти различия в основном связаны с занятостью в сельском хозяйстве – доля частично занятых в этой отрасли составляет 63,2 %. Интересно, что еще одной отраслью с большим числом работников и значительной частичной занятостью (35,3 %) является образование. По-видимому, такая большая доля частично занятых в этой отрасли объясняется тем, что сельские учительницы предпочитают работать неполный день (или не имеют для этого достаточной учебной нагрузки), чтобы иметь время для занятий домашним и личным подсобным хозяйством.

3.3 Безработица

В Кыргызстане используется два основных показателя безработицы: 1) уровень безработицы по определению Международной организации труда (МОТ), измеряемый на основе данных ИОДХ, и 2) уровень официальной безработицы, рассчитываемый исходя из численности официально зарегистрированных безработных по данным службы занятости. Второй из этих показателей мало отражает ситуацию с наличием работы для нуждающихся в ней, поскольку получение официального статуса безработного почти не помогает в нахождении работы. Данные (Рисунок 31) показывают, что с 2002 года уровень безработицы в Кыргызстане снижался и к 2019–2020 годам упал ниже 6 % от общей численности рабочей силы. Очевидно, что все возрастающее число тех, кого не устраивает большей частью неформальная занятость в экономике Кыргызстана, не остаются без работы (для большинства экономически активного населения отсутствие трудового дохода в течение сколько-нибудь продолжительного времени не является приемлемым вариантом), а уезжают искать работу за рубежом.



Источник: НСК

Рисунок 31 – Уровень безработицы

По данным за 2019 год уровень безработицы среди всего населения упал до 5,5 %; при этом уровень безработицы среди мужчин составил 5,0 %, среди женщин – 6,2 %, среди городских жителей – 5,3 %, среди сельских жителей – 5,6 %, среди молодежи 15–28 лет – 10,0 %. Среднее время поиска работы составило 7,5 месяцев. В качестве основного метода поиска работы большинство опрошенных (75 % от общего числа респондентов) указало обращение к друзьям, родственникам, знакомым. Сравнительно часто используются также подача объявлений в печать или отклик на объявление (27,2 %)¹⁹ и непосредственное обращение к работодателю (14,5 %); в государственную службу занятости обратились лишь 10,8 %, а в коммерческие службы занятости – 2,3 %.

В целом показатели безработицы выглядят очень умеренными для такой страны, как Кыргызстан, с невысоким уровнем экономического развития и большим количеством населения в трудоспособном возрасте. Эти оценки, тем не менее, не кажутся искаженными по следующим причинам: 1) частично занятые считаются занятыми, 2) в отсутствие развитой системы социального страхования и пособий по безработице сколько-нибудь продолжительное существование в статусе безработного для очень большого количества людей просто невозможно – у них нет достаточных сбережений, а заработки членов семьи не позволяют поддерживать долгий поиск работы, 3) если работу найти не удастся, или

¹⁹ Респонденты могли указывать более одного метода поиска работы, так что сумма процентных значений для различных категорий превышает 100.

имеющиеся вакансии не привлекательны по уровню оплаты труда или условиям работы, очень многие предпочитают выбыть из состава рабочей силы Кыргызстана и стать или трудовыми мигрантами (в основном, мужчины), или домохозяйками (в основном, женщины).

3.4 Производительность труда

Производительность труда в этом разделе рассчитана как отношение ВВП (для всей экономики) или валовой добавленной стоимости (ВДС, для отдельных отраслей) к числу работающих. Динамика производительности труда²⁰ в Кыргызстане показана Рисунке 32. Можно заметить, что величина производительности труда по всей экономике в целом сильно упала в 1992–1995 годах; она вернулась к уровню 1991 года только в 2014 году. В 2020 году она составляла 107 % значения производительности труда в 1991 году. Таким образом, можно констатировать, что производительность труда в Кыргызстане почти не выросла за последние 30 лет. Если отсчитывать темпы прироста производительности труда от нижней точки (1995 год), то с момента возобновления роста и до 2020 года она прирастала со средним темпом 2,4 % в год.

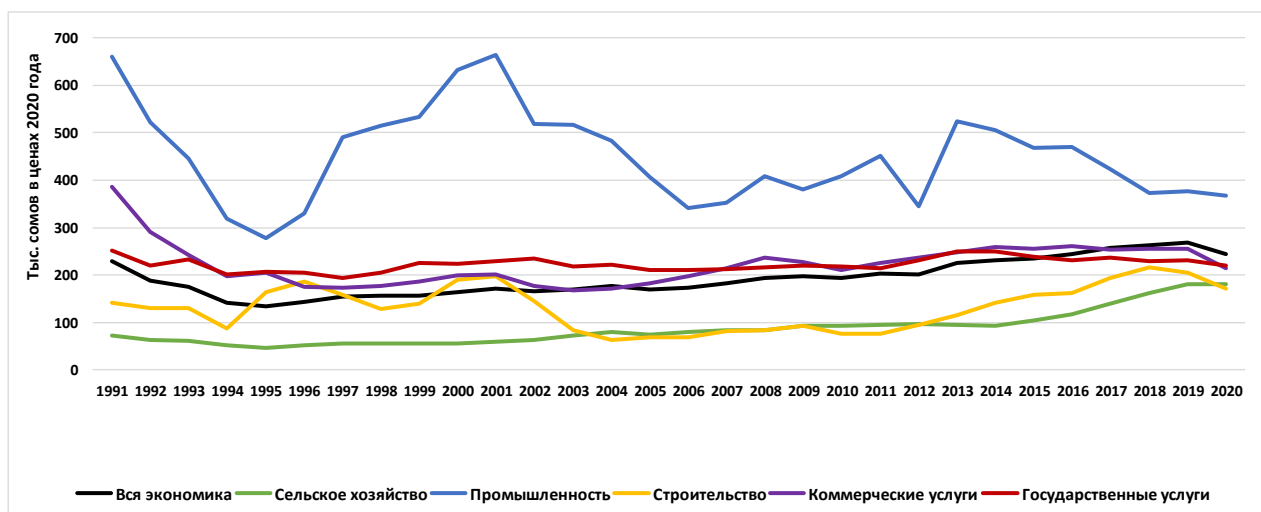
Эта динамика сильно различается в разрезе отраслей. В промышленности и коммерческих услугах (торговля, транспорт, финансы и др.) производительность труда даже не приблизилась к уровню 1991 года. В государственных услугах производительность труда все время колебалась вблизи значений, наблюдавшихся в конце советского периода²¹. В строительстве она немного выросла со средним темпом прироста 0,7 % в год. И только в сельском хозяйстве она выросла заметно – в 2,5 раза за 29 лет с очень низкой базы.

По-видимому, для столь скромной динамики производительности труда есть несколько объяснений. Очень большую роль сыграло изменение структуры экономики. Если в 1991 году в Кыргызстане был большой промышленный сектор (ВДС в промышленности составляла 27,4 % ВВП), основу которого составляло сравнительно капиталоемкое и наукоемкое, и, следовательно, высокопроизводительное машиностроение, то в 2020 году большая часть рабочей силы в промышленности была занята в технологически более простых и менее

²⁰ Для обеспечения сопоставимости стоимостных показателей, относящихся к разным моментам времени, они приведены к ценам 2020 года с использованием дефляторов ВВП и отраслевых НДС.

²¹ Это означает, что государственные расходы на оказание этих услуг в реальном выражении росли примерно с тем же темпом, что и занятость в соответствующих отраслях.

производительных швейной и пищевой промышленности. Аналогично в коммерческих услугах основной приток рабочей силы пришелся на такие низко-производительные отрасли с высокой долей неформальности, как торговля, автомобильный транспорт, гостиницы и рестораны. В целом, не будет преувеличением сказать, что рост занятости в Кыргызстане происходил в основном в отраслях с высокой степенью неформальности и, следовательно, низким уровнем производительности.



Источник: НСК, расчеты автора

Рисунок 32 – Динамика производительности труда по отраслям

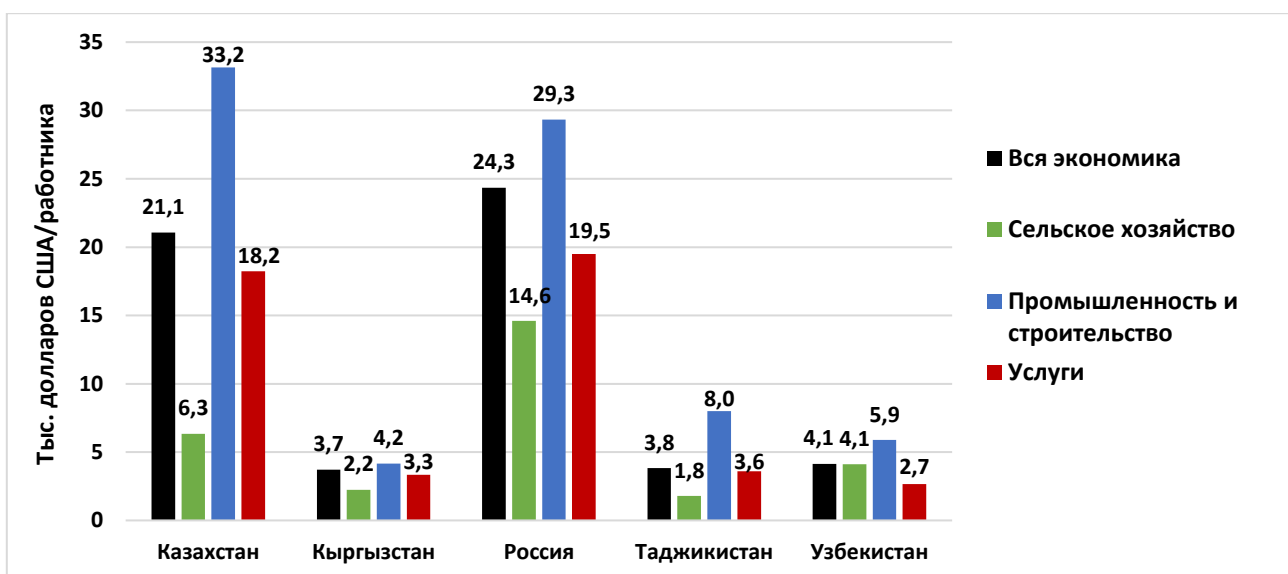
Рост производительности в сельском хозяйстве произошел в основном вследствие высвобождения из сектора избыточной рабочей силы; здесь триггером стала трудовая миграция за рубеж, благодаря которой сельские жители получили доступ к гораздо более производительной занятости. Еще одним фактором недостаточного роста производительности труда является недостаточная эффективность инвестиций в основной капитал. Как указывалось в отчете (Могилевский, 2020), формально уровень валовых инвестиций как доля ВВП в Кыргызстане в течение многих лет превышает или находится на достаточно высоком уровне 30 % ВВП. Однако, во-первых, это валовой показатель притока инвестиций, не учитывающий все более быстрое выбытие/износ основного капитала, особенно в энергетике и других инфраструктурных отраслях, а, во-вторых, нередко эти инвестиции таковы, что не очень-то трансформируются в экономический рост («стратегические проекты» без очевидной связи с текущими проблемами экономического роста и т.п.). Проблемы сектора образования,

также отраженные в вышеупомянутом отчете, не позволяют быстро накапливать человеческий капитал, необходимый для того, чтобы сделать инвестиции в основной капитал действительно эффективными.

Кроме того, на показателях производительности отрицательно сказывается недостаточный доступ производителей из Кыргызстана на международные рынки. В результате они вынуждены довольствоваться более низкими ценами на свою продукцию по сравнению с ценами на международных рынках. Большую часть экономики составляет производство неторгуемых товаров и услуг (большая часть продукции сельского хозяйства, пищевой промышленности, строительства и услуг торговли, транспорта, общественного питания), которые по определению могут быть реализованы только на внутреннем рынке.

Международные сравнения также подтверждают вывод о низком уровне производительности труда в экономике Кыргызстана (Рисунок 33). Общая производительность труда в Кыргызстане ниже, чем во всех соседних странах, даже ниже, чем в Таджикистане, где ВВП на душу населения составляет лишь 73 % от кыргызского (2020 год, источник: WDI). Особенно большое отставание имеет место в промышленности; как уже отмечалось, это связано со структурой сектора в Кыргызстане, где большую долю составляет низкопроизводительная и неформальная занятость в швейной промышленности.

Отставание Кыргызстана в уровне производительности труда от Казахстана и России таково, что оно не может быть ликвидировано в течение не только ближайших лет, но даже десятилетий.



Источник: WDI, расчеты автора

Рисунок 33 – Производительность труда в Кыргызстане и соседних странах, 2019 год

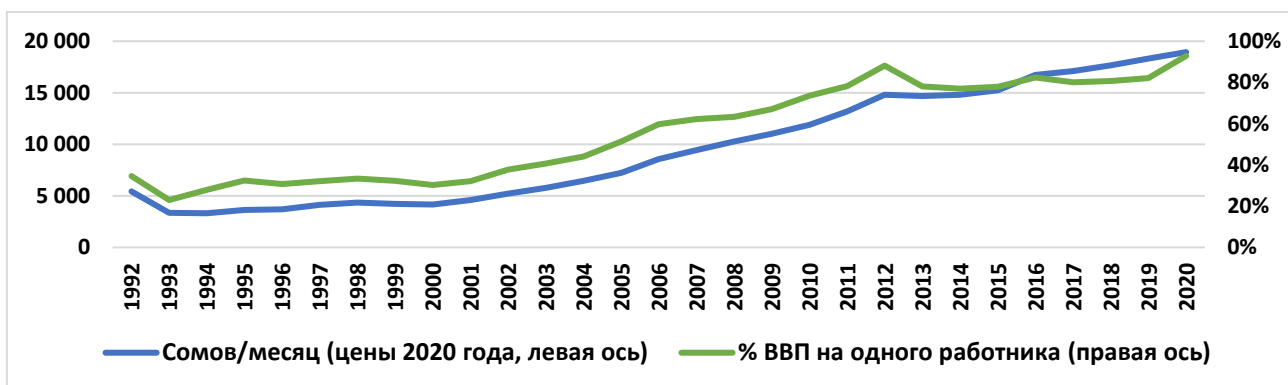
3.5 Зарботная плата

Ввиду преобладания самозанятости и неформальной занятости в экономике Кыргызстана значение и динамику показателя заработной платы необходимо интерпретировать с осторожностью. Самозанятые, включая крестьян, не получают заработной платы как таковой, а извлекают из своей экономической деятельности смешанный доход, объединяющий оплату их труда и их прибыль как предпринимателей. Данные по заработной плате наемных работников в неформальных предприятиях отсутствуют. Поэтому имеющаяся информация о средней заработной плате относится только к формально занятым, составляющим менее 30 % от всех занятых в экономике (см. раздел 3.2). Тем не менее, представляется, что анализ заработной платы все же имеет смысл, так как зарплата в формальных предприятиях выступает в качестве ориентира при определении зарплат в неформальном секторе.

В отличие от производительности труда, заработная плата неуклонно и достаточно быстро увеличивалась, начиная с 1995 года (Рисунок 34)²². В период с 1994 года (нижняя точка) по 2020 год реальная зарплата росла со средним темпом 6,9 % в год. Поскольку

²² На этом рисунке уровень зарплаты показан в сопоставимых ценах, рассчитанных с использованием ИПЦ.

производительность труда в целом в экономике в течение того же периода времени росла гораздо медленнее (см. раздел 3.4), отношение заработной платы к величине ВВП на одного работающего неуклонно росло и в 2020 году достигло уровня 93 %. Такой большой разрыв в показателях темпов роста зарплаты и производительности труда связан как раз с тем, что занятость росла в неформальном секторе, где производительность и доходы низки, а показатель зарплаты описывает только формальный сектор, где ситуация с производительностью была более благополучной. Если сравнить динамику производительности труда и заработной платы в отрасли информации и связи, небольшой по вкладу в ВВП (2,7 % в 2019–2020 гг.), но существенно более формальной (доля неформально занятых в отрасли – 33,7 % в 2019 году), чем большинство остальных отраслей, то показатели среднегодовых темпов прироста в реальном выражении сближаются: 7,2 % для зарплаты и 4,8 % для производительности труда.



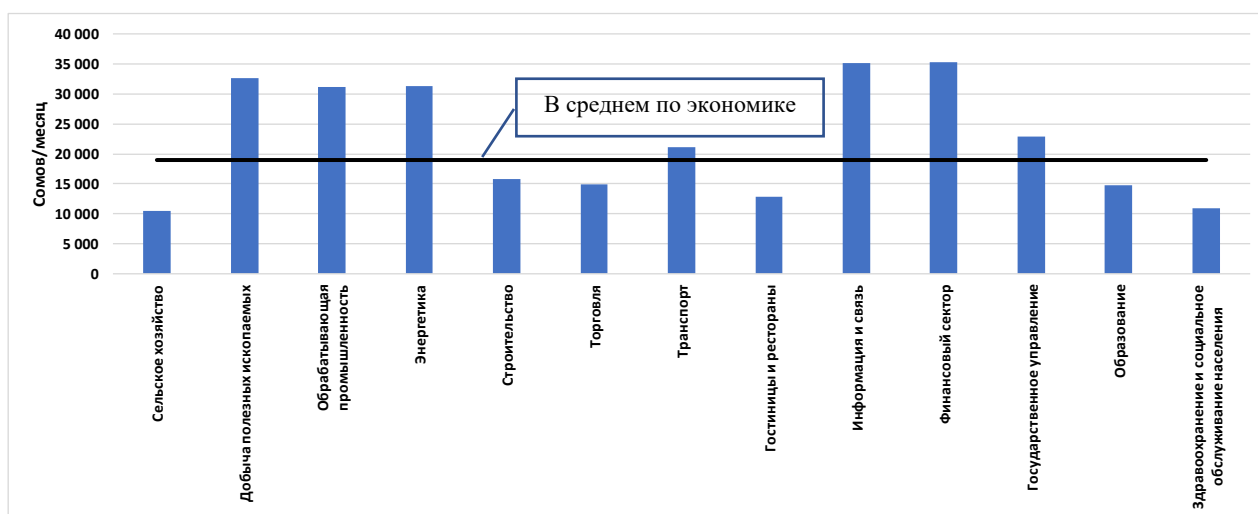
Источники: НСК, расчеты автора

Рисунок 34 – Динамика средней заработной платы в Кыргызстане

По-видимому, важнейшим фактором, оказавшим влияние на рост зарплат в формальном секторе, стала трудовая миграция за рубеж. Необходимость конкурировать за имеющуюся рабочую силу заставляла предприятия Кыргызстана повышать заработную плату своим работникам. На зарплаты в бюджетном секторе экономики (образование, здравоохранение и др.) большое влияние оказал и другой фактор. В условиях конкурентной политической среды в Кыргызстане и часто происходящих конкурентных выборов власти старались получить электоральную поддержку многочисленных работников бюджетного сектора путем повышения им заработной платы к моменту выборов. В этом смысле можно говорить о четко выраженном политическом цикле изменения зарплат в отраслях, финансируемых из

государственного бюджета²³. Возможность перетока рабочей силы между государственным и формальным частным секторами, неформальным сектором, а также трудовой миграцией за рубеж приводит если не к выравниванию, то к согласованному изменению уровня оплаты труда в разных секторах экономики. Поэтому все эти факторы действовали в направлении повышения зарплат в экономике Кыргызстана. Таким образом, уровень зарплат в Кыргызстане невысокий, но он мог бы быть много ниже, если бы не конкурентный спрос на рынке труда и не имеющаяся политическая конкуренция.

Имеющиеся данные свидетельствуют о большой степени отраслевой дифференциации зарплат (Рисунок 35). Нетрудно заметить, что наиболее высокие зарплаты выплачиваются в более формальных отраслях экономики (промышленность, финансы, информация и связь), а в отраслях с преобладанием неформальной занятости или в социальных услугах они много ниже среднего.



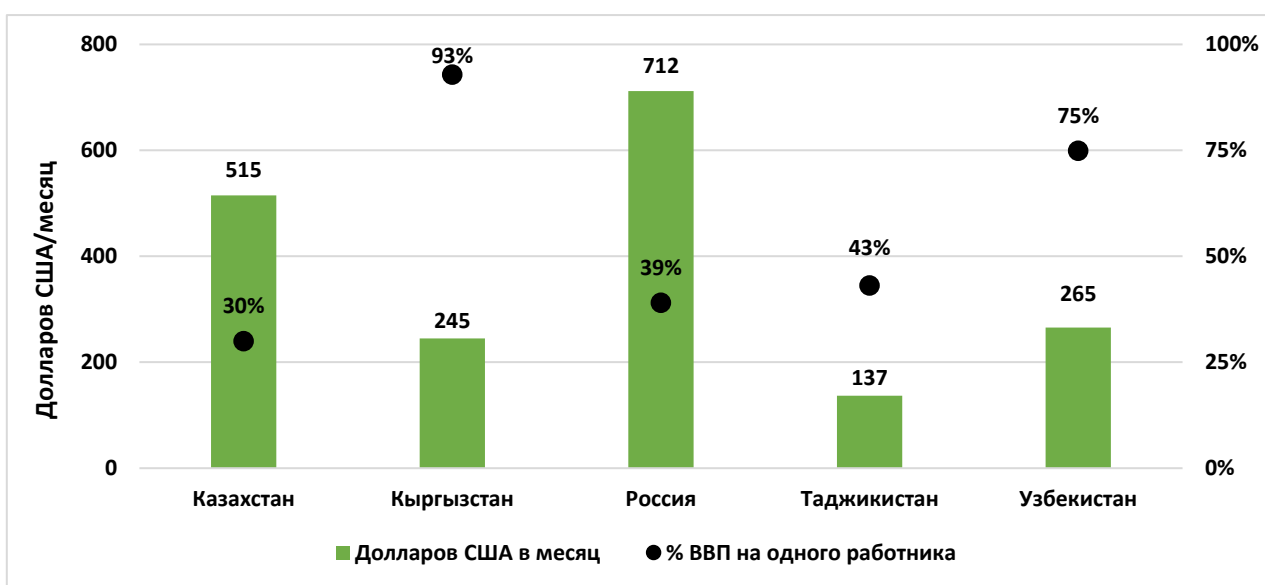
Источник: НСК

Рисунок 35 – Средняя заработная плата в основных отраслях, 2020 год

Сравнение уровня зарплат в Кыргызстане с зарплатами в соседних странах (Рисунок 36) показывает, что зарплаты в Кыргызстане оказываются заметно больше, чем в схожем по уровню развития Таджикистане, где как отмечалось выше, производительность труда даже

²³ Частое повышение зарплат не означает, что они стали высокими. Зарплаты в образовании и здравоохранении, где количество работников велико, на 20–30 % ниже, чем в среднем по экономике. Но в годы выборов этот разрыв несколько сокращался.

более высокая. Отрыв Кыргызстана от Казахстана и России по уровню зарплат велик (примерно двухкратное отставание от Казахстана и трехкратное – от России), но в разы меньше, чем разница в показателях производительности труда. Этот факт еще раз подчеркивает, что анализ показателей заработной платы нужно производить с осторожностью. В силу радикальных различий в экономической структуре между Кыргызстаном и этими двумя странами (в них больше высокопроизводительной промышленности и гораздо меньше неформальной занятости) величина средней заработной платы в Казахстане и России описывает доходы заметно большего сегмента занятости, чем в Кыргызстане. С другой стороны, известно, что отраслевая дифференциация и иные формы неравенства в оплате труда (например, между менеджментом и рядовыми работниками предприятий) в этих странах с большими ресурсными секторами велики и, вероятно, больше, чем в Кыргызстане. Интересно, что страной, наиболее схожей с Кыргызстаном по показателям производительности труда и зарплат, является Узбекистан.



Источники: статистические ведомства стран региона, WDI

Рисунок 36 – Средняя заработная плата в Кыргызстане и соседних странах, 2020 год

Как можно заметить на Рисунке 36, отношение средней зарплаты к ВВП на одного работающего в Кыргызстане выше, чем во всех остальных странах, представленных на рисунке. Это соотношение сохраняется, даже если учесть упомянутые выше различия в экономической структуре. Например, в отрасли информации и связи Кыргызстана, которая,

как указывалось выше, включает в основном формальные предприятия и лучше подходит для сравнения с Казахстаном и Россией, отношение средней зарплаты к ВДС на одного работающего в 2020 году составило 81 %. Это означает, что в Кыргызстане доля оплаты труда в стоимости продукции достаточно велика. Это благоприятная ситуация для работников в Кыргызстане, но это также означает, что предприятия формального сектора Кыргызстана в среднем обладают невысокой рентабельностью и недостаточно конкурентоспособны на международных рынках, так как их издержки высоки в сравнении с качеством и/или известностью продукции. Это объясняет тот факт, что прямые иностранные инвестиции, которые могут быть вложены только в формальные предприятия, практически не приходят в трудоемкие отрасли экономики и сосредотачиваются в добывающей промышленности и металлургии, где не нужно много работников, и оплата труда не является очень важной статьей расходов.

4 Трудовая миграция из Кыргызстана

4.1 Количественные оценки трудовой миграции

Подобно рынку труда, трудовая миграция из Кыргызстана во многом носит неформальный характер. Неформальность этой миграции является ее существенной особенностью, она обеспечивает гибкость индивидуальных миграционных стратегий и возможность минимизировать издержки. В Кыргызстане для выезда из страны не требуется никаких разрешений, так что каждый взрослый гражданин имеет возможность в любое время выехать за границу без указания цели выезда и вернуться обратно. В стране действуют многочисленные рекрутинговые агентства, которые предоставляют услуги организованного набора рабочей силы на проекты за рубежом. Однако эти агентства не пользуются большой популярностью и обслуживают в основном сравнительно немногочисленные потоки мигрантов в те страны, куда нужна въездная виза и где требуется владение языками, мало используемыми в Кыргызстане²⁴.

Ввиду неформальности миграции официальные оценки количества мигрантов из Кыргызстана отсутствуют. Имеется спектр оценок количества мигрантов, основанный на

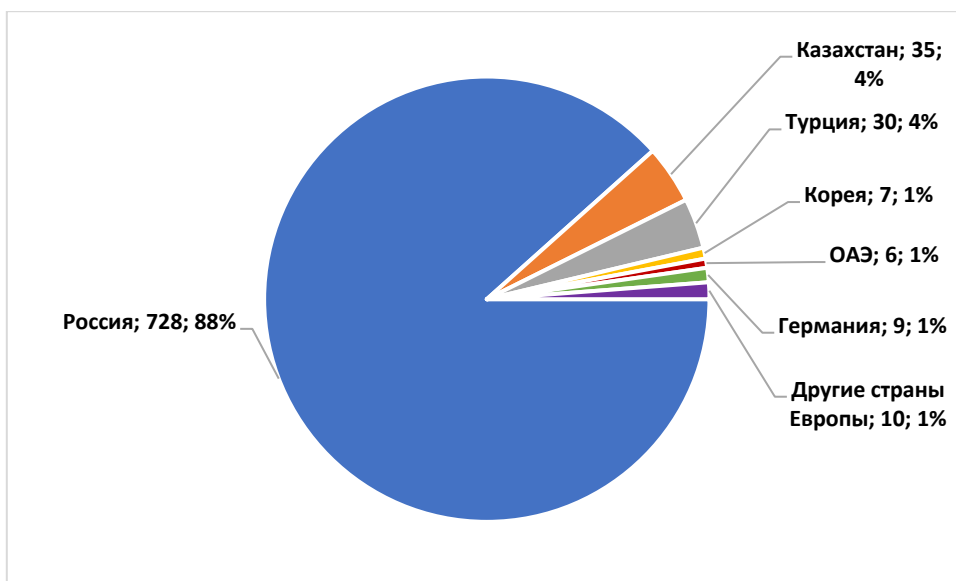
²⁴ Это все страны за исключением России, Казахстана и других постсоветских стран, где можно общаться на русском, и Турции, так как кыргызский язык относится к группе тюркских языков.

информации принимающих стран и консульских служб при посольствах Кыргызстана за рубежом, разного рода опросах и экспертных оценках. Неудивительно, что они дают очень широкий диапазон числа трудовых мигрантов из Кыргызстана – от 200 тыс. человек до миллиона и более. Ниже рассмотрены некоторые из этих оценок.

Достаточно сбалансированной представляется статистика Государственной службы миграции при ПКР (ГСМ)²⁵. В 2019 году она оценила общую численность мигрантов из Кыргызстана в 824 тыс. человек; разбивка этой оценки по принимающим странам приведена на Рисунке 37. Как видно из этого рисунка, абсолютное большинство мигрантов находится в России. Значительное число граждан Кыргызстана также находится в Казахстане и Турции. Всё это страны, с которыми у Кыргызстана имеется безвизовый режим. Не все эти люди являются трудовыми мигрантами; есть те, кто выехал из Кыргызстана на учебу, по делам, на лечение и т.п. Однако среди всех занимающихся темой миграции есть консенсус, подтверждаемый некоторыми количественными данными (см. ниже), относительно того, что абсолютное большинство мигрантов из Кыргызстана – это трудовые мигранты.

Гораздо меньшие оценки количества трудовых мигрантов дают данные ИОДХ, проводимого НСК. По данным за 2010–2019 годы НСК оценил количество трудовых мигрантов в 190–290 тыс. человек. Хорошо известно, что выборочные обследования рабочей силы, основанные на опросах домашних хозяйств, способны давать систематически заниженные оценки количества международных мигрантов и их денежных переводов домой. Помимо методологических проблем с охватом мигрантских домохозяйств в выборочном обследовании, во многих случаях домохозяйства не считают нужным сообщать о том, сколько их членов работает за рубежом. Кыргызстан в этом смысле не является исключением, данные об общем количестве мигрантов, полученные с помощью ИОДХ, выглядят явно заниженными. В то же время ИОДХ – это ценный источник информации о структуре трудовой миграции, см. следующий раздел.

²⁵ В 2021 году преобразована в Департамент внешней миграции при Министерстве иностранных дел Кыргызской Республики.



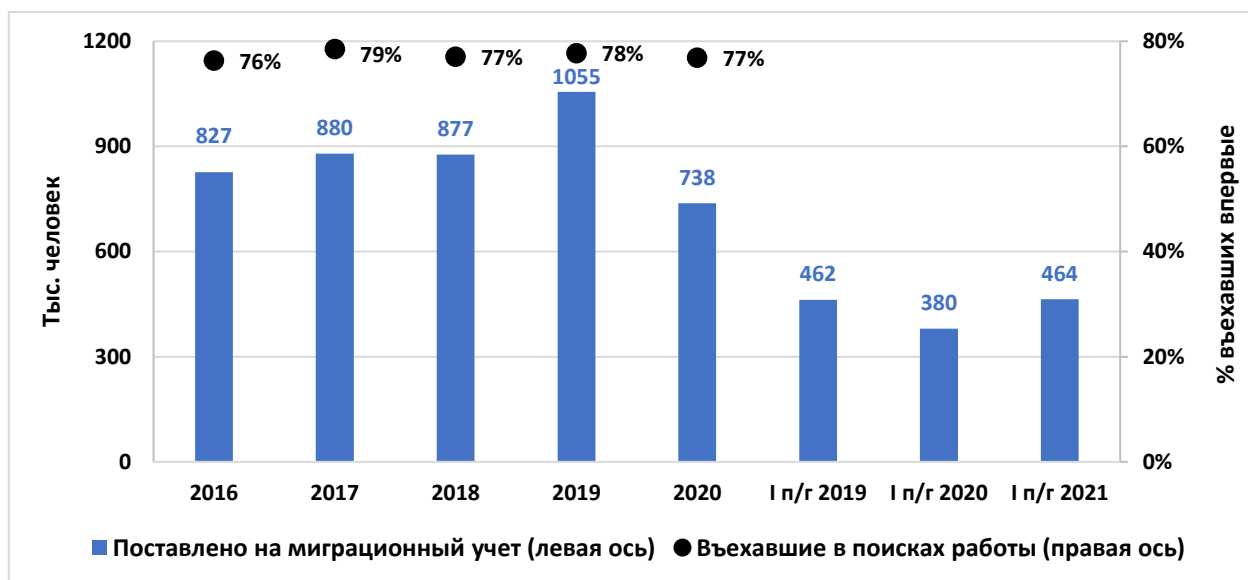
Примечание: после названия страны показана общая численность мигрантов в эту страну в тыс. человек и их доля в общем количестве мигрантов

Источник: Государственная служба миграции при ПКР

Рисунок 37 – Количество трудовых мигрантов из Кыргызстана по странам, тыс. человек, 2019 год

Поскольку большинство трудовых мигрантов из Кыргызстана направляется в Россию, полезно использовать российские данные о этом поводу (Рисунок 38). Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД РФ) публикует данные о количестве иностранных граждан, поставленных на миграционный учет, начиная с 2016 года. Согласно этим данным, количество фактов постановки граждан Кыргызстана на миграционный учет варьировалось от 738 тыс. человек в 2020 году, когда международная мобильность граждан была сильно стеснена карантинными ограничениями, введенными из-за пандемии COVID-19, до максимума в 1055 тыс. человек в 2019 году. Эти данные можно оценивать как оценку количества мигрантов из Кыргызстана в Россию сверху. Эти величины не исключают возможности двойного счета мигрантов в случаях, когда они пересекали границы Российской Федерации в течение календарного года более чем один раз. Однако в случае кыргызских мигрантов это не слишком типичная ситуация, так как проезд из Кыргызстана в Россию и обратно стоит недешево, и такие поездки предпринимаются не очень часто. При первичном

въезде в Россию мигранты отвечают на вопрос о цели приезда. 76–79 % всех въезжавших в 2016–2021 годах в качестве этой цели назвали работу.



Источник: МВД РФ

Рисунок 38 – Количество мигрантов из Кыргызстана в Россию

ГСМ явно указывает в своих отчетах, что опирается на данные принимающих государств. Исходя из этого можно предположить, что в 2019 году 1055 тыс. человек, вставших в России на миграционный учет (данные МВД РФ), эквивалентны 728 тыс. разных мигрантов из Кыргызстана (данные ГСМ). Это допущение позволяет исключить влияние двойного счета. Используя долю мигрантов, приехавших в Россию на работу, составившую 78 % в 2019 году, можно оценить количество трудовых мигрантов из Кыргызстана в России: $728 \text{ тыс.} \cdot 78 \% = 568 \text{ тыс. человек}$. Применяя эту же долю к количеству всех мигрантов в остальных странах назначения миграции из Кыргызстана, получаем оценку для количества находящихся там трудовых мигрантов: $96 \text{ тыс. человек} \cdot 78 \% = 75 \text{ тыс. человек}$. Таким образом, всего получается $568 + 75 = 643 \text{ тыс. человек}$. Это можно рассматривать как совокупную, достаточно грубую, оценку количества трудовых мигрантов из Кыргызстана в 2019 году. Эта величина составляет примерно 15 % от численности населения в трудоспособном возрасте или 25 % от общей численности рабочей силы Кыргызстана. Часть из этого количества учтена НСК как экономически неактивное население, другая часть включена в состав рабочей силы.

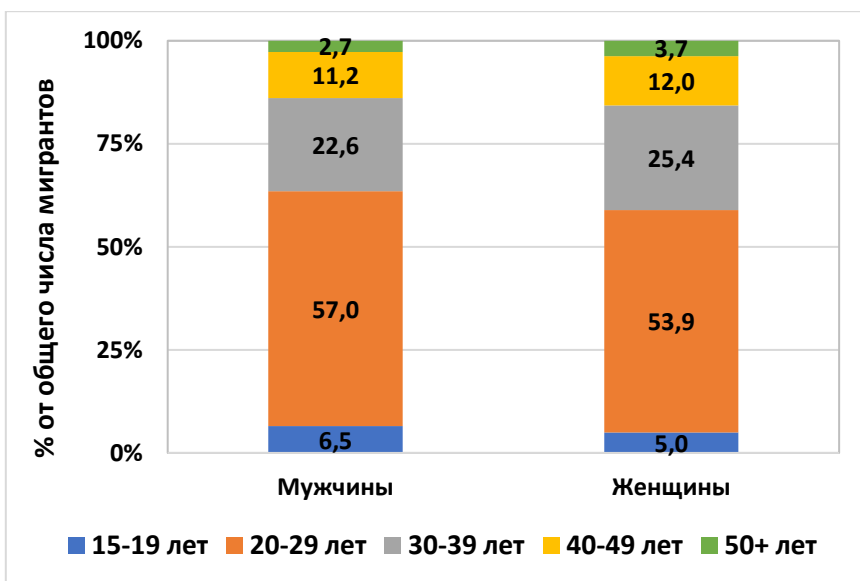
Приведенные в разделе 3.1 оценки численности рабочей силы поэтому выглядят завышенными.

4.2 Структура миграции

Имеющиеся данные позволяют составить представление о структуре трудовой миграции из Кыргызстана. На основе информации ИОДХ за 2018 год²⁶ НСК рассчитал, что выходцы из сельской местности составляют 79 % всех трудовых мигрантов, 21 % – горожане, мужчины – 77 %, женщины – 23 %. Имеющиеся данные Федеральной миграционной службы Российской Федерации (ФМС) за апрель 2016 года²⁷ дают несколько иную половую структуру мигрантов в возрасте от 18 до 59 лет (не все из них обязательно трудовые мигранты): мужчины – 62 %, женщины – 38 %. Тем не менее, обе оценки показывают преобладание мужчин среди трудовых мигрантов из Кыргызстана. Для возрастной структуры мигрантов и НСК, и ФМС дают схожие оценки (Рисунки 39а, б). Более 90 % мигрантов (и мужчин, и женщин) составляют люди в наиболее работоспособном возрасте от 20 до 49 лет. Данные НСК об образовании мигрантов показывают преобладание лиц с общим средним образованием – 61,6 %; работники с законченным или незаконченным высшим образованием составляют 13,8 %, с начальным или средним профессиональным образованием – 14,2 %, с основным средним или ниже – 10,4 %. Сравнение с данными раздела 3.1 о возрастной и образовательной структуре рабочей силы в Кыргызстане показывает, что в целом трудовые мигранты более молоды и менее образованы, чем те, кто работает или ищет работу в стране. Этот вывод соответствует общей логике процесса – трудовая миграция позволяет повысить доходы ее участникам, но в социальном смысле представляет собой «лифт вниз». Поэтому на нее решаются или молодые люди, которым еще нечего терять, или работники со сравнительно невысоким социальным статусом, который коррелирует с уровнем образования.

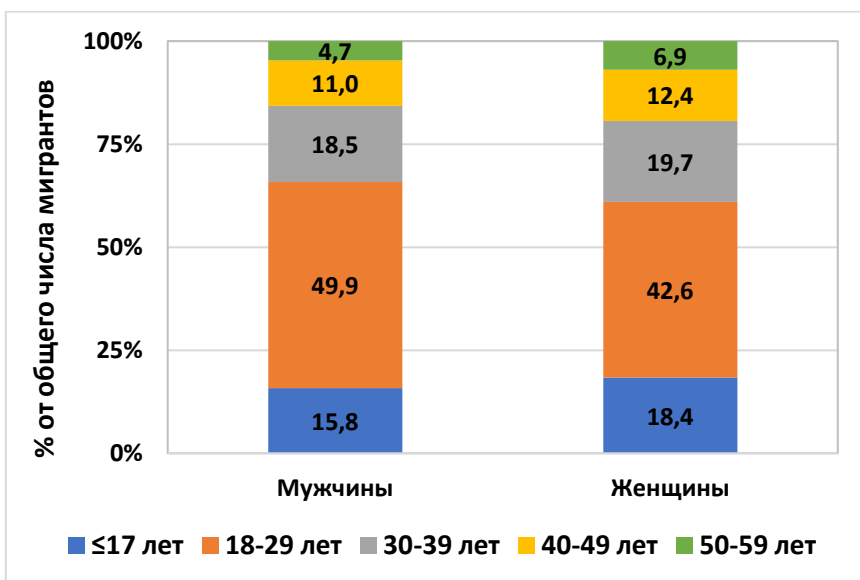
²⁶ Эти данные относятся к трудовой миграции во все страны, но, ввиду абсолютного преобладания России как страны назначения миграции из Кыргызстана, без какой-либо корректировки они могут рассматриваться как данные по трудовой миграции в Россию.

²⁷ Более свежие данные недоступны.



Источник: НСК

а) Все трудовые мигранты, 2018 год



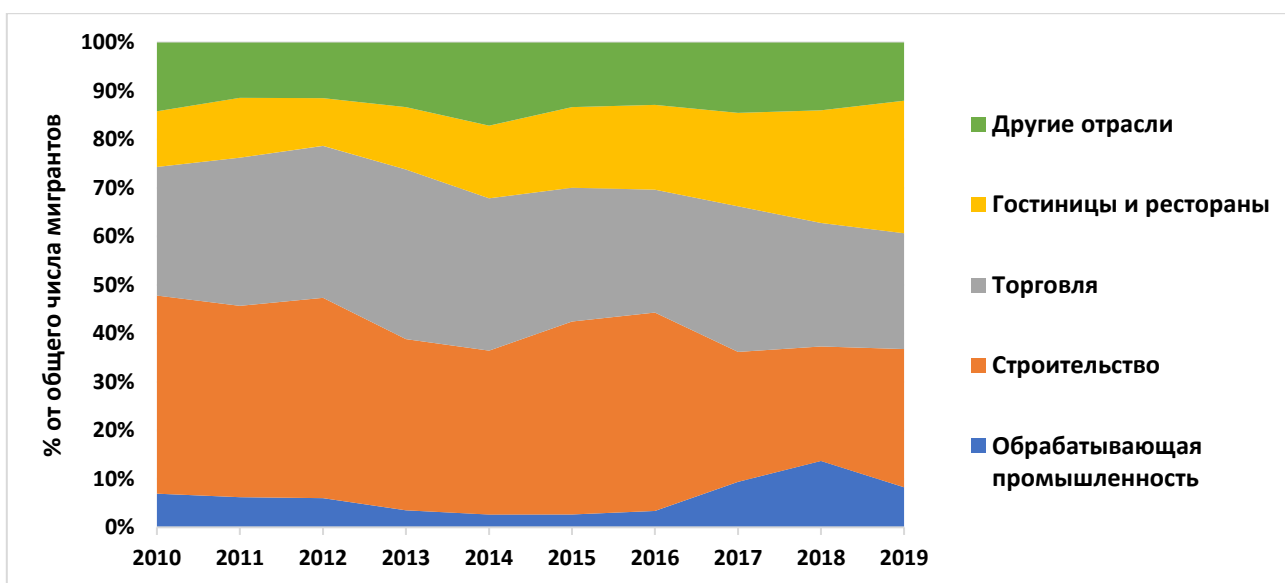
Источник: ФМС

б) Мигранты в Россию, апрель 2016 года

Рисунок 39 – Возрастная структура трудовых мигрантов, 2018 год

НСК также предоставляет динамические данные об отраслевой структуре занятости кыргызских мигрантов за рубежом (Рисунок 40). Тремя основными видами экономической деятельности, в которых заняты трудовые мигранты из Кыргызстана, являются строительство, торговля и гостиницы и рестораны. Меньшая, но заметная занятость (более 10 тыс. человек) регистрируется в промышленности и, в отдельные годы, на транспорте и в сельском хозяйстве. В отличие от трудовых мигрантов из Таджикистана и Узбекистана строительство никогда не было местом работы для большинства кыргызских мигрантов в России. В 2010 году оно было местом работы для 41 % трудовых мигрантов, к 2019 году эта доля снизилась до 28 %. Доля работающих в торговле также снизилась с 35 % на пике в 2013 году до 24 % в 2019 году. Доля работающих в секторе гостиниц и ресторанов, напротив, растет: с 11 % в 2010 году до 27 % в 2019 году. Таким образом, в последние годы в секторе услуг занято около 60 % всех граждан Кыргызстана, работающих за рубежом. Выбор услуг как основного вида занятости возможен благодаря тому, что многие мигранты в достаточной степени владеют русским языком уже в момент первичного въезда в Россию²⁸. Это позволяет им находить работу с лучшими условиями труда в больших городах и, в частности, в Москве. По некоторым оценкам, там проживает несколько сотен тысяч граждан Кыргызстана, что делает ее третьим, а, может быть, и вторым городом в мире по численности кыргызского населения после Бишкека. Кроме того, владея языком, кыргызские мигранты могут искать работу индивидуально, а не в составе бригад (особенно строительных), где только бригадир достаточно изъясняется по-русски. Это также позволяет им быстрее получить доступ к лучше оплачиваемой работе с разумными условиями труда.

²⁸ Более 90 % свободно владеют или могут объясниться по-русски согласно данным исследования (Варшавер и др., 2014), проведенного в Москве.



Источник: НСК

Рисунок 40 – Структура трудовой миграции по видам экономической деятельности

4.3 Факторы, вызывающие миграцию, и причины миграции в Российскую Федерацию

В отличие от постоянной миграции 1990-х годов, в основном движимой желанием людей переехать в страну, где представители их этноса составляют большинство, причины трудовой миграции чисто экономические. Низкий уровень производительности труда в Кыргызстане обуславливает низкий в абсолютном выражении уровень оплаты труда (даже если он и высок в сравнении с показателями производительности, см. раздел 3.5). Наличие возможности радикально повысить свои доходы путем миграции за рубеж (см. данные о разрыве в оплате труда между Кыргызстаном и некоторыми из стран назначения миграции в разделе 3.5) решает дело для очень многих граждан, особенно для тех, кто мало что теряет (в экономическом и социальном смысле) дома – молодежь и низкоквалифицированные работники. Но даже и для тех, кто теряет в социальном смысле (престижная работа, привычный и приятный круг общения и т.п.), экономические выгоды оказываются настолько велики, что побуждают многих к миграции, хотя бы и временной (как они думают в момент принятия решения о миграции). В этом смысле можно провести аналогию с решением многих людей в советское время поехать поработать на условный Север – условия труда сложные, и качество жизни в период «трудовой вахты» падает, но зарабатываемые деньги и те возможности,

которые открываются для семьи (повышение уровня потребления и доступа к более качественным платным услугам и т.п.), вполне это окупают.

Помимо выгод миграции, имеют значение ее издержки. Миграция за рубеж сопряжена с большой неопределенностью и дискомфортом. Отсутствие ежедневного контакта с родственниками и друзьями, ослабление семейных уз (разводы) и дети, оставшиеся без надлежащего внимания, другой язык, которым далеко не все владеют в совершенстве, незнакомый правовой режим и правила функционирования в обществе, иные способы социальной коммуникации и риски недопонимания и обмана партнеров, бытовая ксенофобия, нередко распространённая в странах, принимающих мигрантов, – все это формирует основную массу миграционных издержек. К этому можно добавить и чисто экономические издержки – стоимость переезда, более высокий уровень цен на товары и услуги в стране назначения и др. Те, кто уехал в трудовую миграцию раньше, чем большинство (т.е. еще в конце 1990-х – начале 2000-х годов), в полной мере испытали все неудобства и издержки миграции. Однако с тех пор уже прошло много времени, и теперь часть из этих издержек существенно снизилась. Во-первых, массовая миграция привела к эффектам экономии на масштабе. В качестве примера можно привести стоимость денежных переводов семьям, оставшимся в Кыргызстане. Первоначально те, кто не хотел/не мог открыть банковский счет в стране назначения и не мог себе позволить частые поездки домой, вынуждены были пользоваться дорогостоящими услугами систем типа Western Union/MoneyGram, в которых стоимость перевода могла достигать 5 % от сумм транзакции. Однако, когда стал ясен колоссальный размер рынка, многие российские и другие банки-операторы вошли на него и радикально снизили стоимость денежных переводов, которая может теперь составлять 1 %, а иногда и меньше (у Western Union сейчас также появились продукты, конкурентоспособные по цене). Аналогично, упала стоимость авиаперелетов (относительно уровня зарплат). Во-вторых, сыграло свою роль развитие технологий. Благодаря распространению интернета и появлению мессенджеров типа WhatsApp степень социальной изоляции мигрантов существенно уменьшилась. Поддержание контактов с семьей и другими важными социальными партнерами дома стало возможно в ежедневном, если не ежечасном режиме при очень небольших издержках. В-третьих, и, возможно, это важнее, чем все остальное, в кыргызском обществе сформировался большой массив знаний о миграции по основным направлениям – чего следует ожидать и каков оптимальный порядок действий по приезду в Москву, в сибирские города, в Алматы и Нур-Султан, в Стамбул и другие места. Тем самым резко упали (но отнюдь не до нуля) уровни

неопределенности и рисков для новых мигрантов, которые могут руководствоваться советами своих опытных родственников и знакомых. В местах концентрации мигрантов за рубежом (например, в Москве) сформировалась многочисленная диаспора, так что новоприбывшим мигрантам первое время есть к кому обратиться за помощью. Кроме того, возникла уже развитая инфраструктура услуг для мигрантов-соотечественников (кафе с привычной кухней, частные медицинские учреждения с возможностью обслуживания на кыргызском языке и т.п.), что также повышает уровень комфорта для трудовых мигрантов. Следует еще раз подчеркнуть, что снижение издержек не означает их исчезновение, они по-прежнему значительны, а для некоторых запретительно велики. Тем не менее, такая динамика издержек повышает вероятность того, что у большего числа людей баланс выгод и издержек от миграции оказывается положительным.

При этом на современном этапе речь совсем не идет о том, что мигранты утрачивают свою этническую и гражданскую идентичность. Большинство из них сохраняют планы в какой-то момент вернуться в Кыргызстан на постоянное место жительства или, по крайней мере, часто туда ездить, когда позволят материальные обстоятельства (Варшавер и др., 2014). В то же время прагматические соображения подталкивают их к тому, чтобы постепенно перевозить свои семьи в места постоянного проживания за рубежом. По данным цитированного выше исследования, в 2013 году до 40 % мигрантов, имеющих семью и находившихся в Москве более трех лет, проживали там вместе с супругой/супругом и детьми. Судя по имеющимся данным антропологов из Кыргызстана, пандемия COVID-19 и связанные с ней ограничения на транснациональную мобильность повысили оценку рисков, сопряженных с разделением семьи между странами, и стимулировали многие семьи к воссоединению в стране пребывания мигранта.

В долгосрочном периоде развитие миграционных процессов во многом будет зависеть от развития ситуации как в Кыргызстане, так и в странах назначения миграции. Пока что развитие экономики Кыргызстана трудно назвать динамичным; средний темп прироста ВВП на душу населения в 2000–2020 годах составил всего 2,1 % в год. Если такие темпы прироста экономики сохранятся и в будущем, то будут сохраняться и стимулы к миграции у будущих поколений молодых людей в Кыргызстане, если только в принимающих странах не случатся какие-то катаклизмы, вероятность которых мала. Нужно также учесть и различие в демографических тенденциях в Кыргызстане, с одной стороны, и в России и других принимающих странах (кроме Казахстана и Турции), с другой, – быстрый рост численности

населения в трудоспособном возрасте в Кыргызстане (см. раздел 2.5) и уменьшение его численности в России и Европе, см., например, Рисунок 28 в работе (Могилевский, 2020). Таким образом, сочетание недостаточно высоких темпов экономического роста в Кыргызстане и взаимная дополнительность демографических тенденций в Кыргызстане и основных странах назначения и, прежде всего, в России позволяет достаточно уверенно прогнозировать дальнейшее продолжение и рост трудовой миграции из Кыргызстана.

При анализе трудовой миграции из Кыргызстана бросается в глаза исключительная роль, которую играет Россия как страна назначения для абсолютного большинства мигрантов. Для этого есть многочисленные исторические, экономические, социальные и культурные причины.

Еще в советское время очень многие жители Кыргызстана бывали, работали и учились в России, и, следовательно, имели адекватное представление о том, как там организована жизнь. Русский язык был и продолжает быть широко распространен в Кыргызстане, особенно в Бишкеке и северной части страны. В Кыргызстане он является официальным языком, что означает возможность его использования в государственных органах в местах компактного пребывания русскоязычного населения. Владение русским языком является важным преимуществом на российском рынке труда и определяет те более привлекательные специализации, которые выбирают на нем мигранты из Кыргызстана в сравнении со своими коллегами из других центральноазиатских республик.

Большинство советских институтов были идентичными во всех республиках Союза. И в настоящее время, хотя институты в двух странах более не являются идентичными, сохраняется определенная степень институциональной близости, в том числе за счет попыток копирования российских институтов кыргызской стороной (например, внедрение системы маркировки молочной продукции в Кыргызстане, поддерживаемое Правительством Российской Федерации). Средства массовой информации России хорошо представлены на медиа рынке Кыргызстана и являются важным источником информации о ситуации и культуре в России и внешнем мире. Лучшее (хотя далеко не идеальное) понимание институтов снижает издержки миграции в Россию по сравнению, например, с миграцией в Европу и другие страны, не входившие в СССР. Важным, хотя и не определяющим обстоятельством (миграция в Россию была широко распространена и до этого) является сравнительно простая возможность

получения российского гражданства гражданами Кыргызстана²⁹. При этом, что очень существенно, сейчас они не должны отказываться от кыргызского гражданства³⁰. Наличие двух гражданств существенно облегчает мигрантам и их семьям доступ ко многим социальным услугам и карьерным возможностям в обеих странах.

Между Россией и Кыргызстаном существуют тесные торгово-экономические связи, в которые вовлечены многие граждане. Часть кыргызских мигрантов в России вовлечены в обслуживание этих связей, например, реализация кыргызской швейной продукции в России (одна из важнейших товаров экспорта в Россию) в значительной степени происходит через кыргызских торговцев, работающих на рынках российских городов. Имеет также значение наличие транспортной инфраструктуры, позволяющей, например, добираться до российских городов по железной дороге (в отличие от Турции и Кореи, куда можно только долететь) – важное обстоятельство для тех категорий мигрантов, для которых существенна экономия на транспортных издержках.

Вступление Кыргызстана в Евразийский экономический союз также оказалось полезным для кыргызских мигрантов в России. Оно позволило упорядочить правовой статус мигрантов, увеличить возможности для стабильного трудоустройства в формальном секторе экономики России и для доступа к социальным услугам, включая услуги обязательного и добровольного медицинского страхования, образование для детей, признание документов об образовании (кроме некоторых профессий, где требуется подтверждение диплома), социальное страхование, включая, с недавнего времени, пенсионное страхование. Это способствует переходу многих мигрантов от «вахтового» режима пребывания в России, сопряженного с неформальной занятостью и чреватого административными нарушениями миграционного режима, к их укоренению и превращению из сезонных/маятниковых мигрантов в постоянных жителей России.

Как уже упоминалось выше, ключевым фактором, определяющим текущее состояние и перспективы миграции в Россию, является хорошее знакомство широких кругов общества в Кыргызстане со всеми обстоятельствами, с которыми в России приходится сталкиваться

²⁹ По данным МВД РФ, в 2016–2020 гг. гражданство Российской Федерации ежегодно принимали 8-12 тыс. граждан Кыргызстана; в январе-сентябре 2021 года это число возросло еще на 13,3 тыс. человек.

³⁰ В отличие от, например, Казахстана, где возможно иметь только одно гражданство. По кыргызскому законодательству также нельзя принимать второе гражданство в странах, граничащих с Кыргызстаном, в число которых входит Казахстан.

мигрантам, и наличие там многочисленной кыргызской диаспоры. Таким образом, миграция в Россию имеет важные характеристики самовоспроизводящегося процесса, который раз начавшись, уже не будет останавливаться, если только этому не помешают сильные внешние шоки.

5 Денежные переводы мигрантов в Кыргызстан

5.1 Объем переводов мигрантов

Неформальность большей части трудовой миграции из Кыргызстана сказывается и на способах и объемах денежных переводов, которые эти мигранты посылают оставшимся дома семьям. Они могут посылать деньги в Кыргызстан разными способами: перевод с банковского счета в стране трудоустройства на банковский счет в Кыргызстане с помощью системы SWIFT, отправка денег через существующие системы денежных переводов, передача наличных денег с родственниками/земляками, едущими в Кыргызстан, и, наконец, передача денег семье при собственном возвращении домой. Использование банковских счетов непопулярно, хотя это, вероятно, наиболее дешевый способ трансграничной отправки денег. Уровень проникновения банковских услуг в Кыргызстане еще недостаточен³¹, так что этот способ денежных переводов трудовыми мигрантами используется не очень активно. Передача денег через посредников также используется ограниченно (это относится и к неформальным системам денежных переводов «хавала», более широко распространенным в некоторых соседних странах) при наличии сравнительно недорогих и надежных официальных каналов международных денежных переводов. Опция привезти деньги с собой доступна только тем, кто ездит между Кыргызстаном и страной назначения миграции достаточно часто; этот вариант чаще используется теми, кто работает в Казахстане. Поэтому наиболее популярным способом денежных переводов трудовых мигрантов является использование таких систем денежных переводов без открытия банковского счета, как Золотая Корона, Western Union, Unistream, Contact, Money Gram. В Кыргызстане существует широкая сеть пунктов обслуживания этих систем в отделениях коммерческих банков, так что переводы через эти системы просты,

³¹ Банковский счет имеется у 39,9 % граждан в возрасте старше 15 лет, количество банкоматов – 33,6 на 100 тыс. человек (2017 год, источник: WDI). Для сравнения в России в том же году эти показатели были равны 75,8 % и 164,0/100 тыс. человек.

надежны, легко доступны и недороги (как уже отмечалось выше, эта услуга обычно стоит 1 % от суммы транзакции, источник: веб-сайты систем переводов). Ввиду большой популярности у трудовых мигрантов именно этого способа отправки денег общая сумма переводов через этот канал используется как отправная точка при оценке объема денежных переводов мигрантов. Поскольку остальные каналы переводов все же в какой-то степени используются, при расчете общей величины денежных переводов работающих НБКР добавляет пришедшие из-за рубежа банковские переводы физических лиц суммой не более 3000 долларов США, переводы по номеру телефона и почтовые переводы населения; поступления через эти каналы составляют 1–2 % от общего объема переводов через системы. Кроме того, добавляется некоторый процент (около 10 %) от получившейся суммы, призванный учесть приток в страну поступлений от мигрантов в наличной форме. Сумма всех названных компонентов принимается за оценку величины притока *денежных переводов работающих* (статья платежного баланса, призванная отражать переводы трудовых мигрантов домой).

Очевидно, что этот метод оценки основывается на ряде допущений. Помимо чувствительного предположения о том, что сумма поступлений в наличной форме составляет некоторый фиксированный процент от суммы переводов через системы, используется еще более чувствительное допущение о том, что переводы физических лиц через системы или небольшие переводы через другие каналы, – это именно переводы трудовых мигрантов. В то же время есть целый ряд свидетельств того, что значительная часть таких переводов имеет другую экономическую природу. До недавнего времени часть этих переводов осуществлялась крупными транзакциями объемом несколько тысяч долларов США, а иногда и больше. Такие транзакции вряд ли могут быть переводами мигрантов, которым надо посылать деньги достаточно часто, и у них просто нет средств, чтобы консолидировать такие суммы. С другой стороны, хорошо известно, что этот канал широко использовался для репатриации выручки торговцами из Кыргызстана, которые продавали в России и других соседних странах кыргызскую швейную продукцию и реэкспортные потребительские товары. Чтобы уменьшить использование этого канала для бизнес-транзакций и стимулировать использование для этих целей банковских переводов, в апреле 2019 года Центральный банк Российской Федерации (ЦБР) ограничил размер переводов, отправляемых через системы, суммой 100 тыс. рублей за одну транзакцию. Это привело к сокращению общей суммы денежных переводов через

системы из России и увеличению количества транзакций³². Еще одним аргументом в пользу того, что денежные переводы через системы необязательно являются переводами мигрантов, является существование очень значительного объема переводов через эти системы в обратном направлении – из Кыргызстана в Россию; объем оттока составляет до 20 % от суммы притока переводов по этому каналу. В 2017–2020 годах отток переводов находился в пределах 450–560 млн долларов США в год. Очевидно, что в Кыргызстане не работает столько россиян, чтобы отсылать такие деньги (эквивалент 5–7 % ВВП). Следовательно, эти переводы из Кыргызстана в Россию имеют другую экономическую природу. Какую именно, неясно, этот вопрос не исследован. Можно предположить, что это тоже бизнес-транзакции (авансы, репатриация доходов импортеров российских товаров и т.п.); это также могут быть внутрисемейные переводы (помощь родителей детям-студентам, обучающимся в России, или трудовым мигрантам, попавшим в трудную ситуацию, и др.).

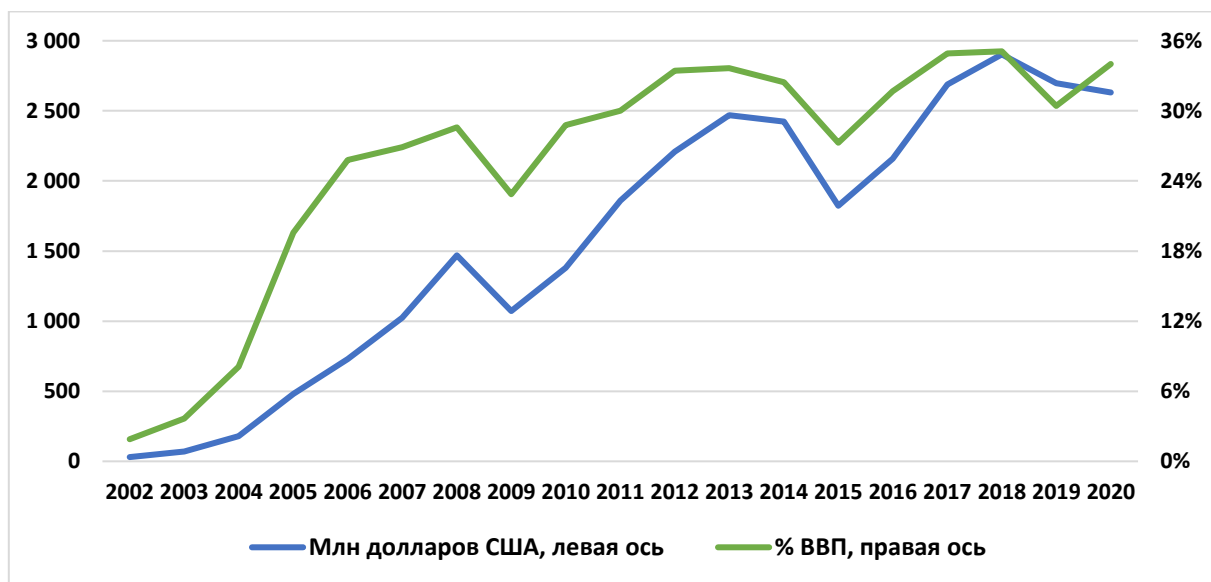
Из сказанного следует, что имеющиеся оценки денежных переводов работающих являются достаточно грубыми. Тем не менее, они, по-видимому, достаточно корректно передают порядок чисел, коль скоро даже такой мощный регулятивный шок, как введение ЦБР ограничения на величину перевода, не привел к радикальному падению их общей суммы.

На Рисунке 41 показана динамика денежных переводов работающих согласно данным платежного баланса Кыргызстана. Можно заметить, что в 2002–2008 годах, когда экономика России переживала бурный рост, наблюдался экспоненциальный рост переводов в долларовом выражении почти с нуля. Затем спад в экономике России, вызванный глобальным финансовым кризисом 2008–2009 годов, привел к падению величины денежных переводов в Кыргызстан. Потом переводы снова стали расти; их рост прервался только в 2014–2015 годах, когда падение мировых цен на энергоносители привело к спаду в экономике России и, соответственно, в доходах трудовых мигрантов. После этого объем переводов опять стал восстанавливаться и достиг исторического максимума в 2018 году. Снижение объема переводов в 2019 году обусловлено не экономическими причинами; оно, как следует из вышесказанного, было вызвано изменениями в регуляторной политике ЦБР. В 2020 году произошло уже действительное, но не очень значительное падение объема переводов из-за пандемии (см.

³² Общая сумма поступлений через системы переводов из России в Кыргызстан во II–IV кварталах 2019 года сократилась на 19 % по сравнению с соответствующим периодом 2018 года; при этом количество транзакций возросло на 23 %, а средний размер перевода уменьшился на 34 % (источник: НБКР). Очевидно, что увеличение количества транзакций отражает попытку бизнес-пользователей переводов компенсировать ограничения на размер единичной транзакции.

раздел 1.1). Таким образом, динамика денежных переводов мигрантов тесно связана с ситуацией в экономике России.

В 2011 году объем денежных переводов впервые достиг уровня 30 % ВВП, и после этого он колебался в пределах 30–36 % ВВП (за исключением кризисного 2015 года). По мировым меркам это очень высокий уровень. С 2011 года Кыргызстан неизменно входит в первую четверку стран, наиболее зависимых от денежных переводов мигрантов, и большую часть 2010-х годов он занимал второе место³³ в мире по доле переводов мигрантов в ВВП (источник: WDI).

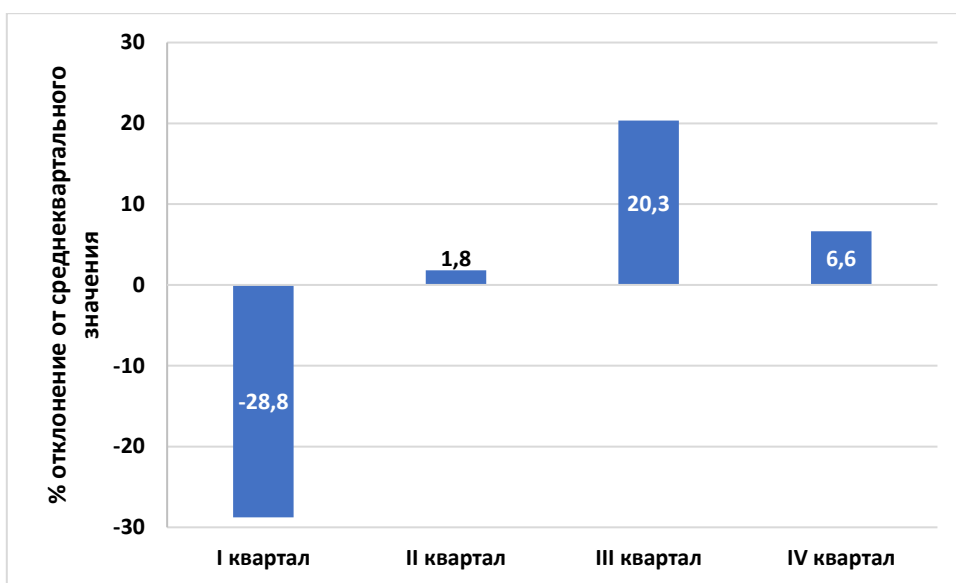


Источники: НБКР, НСК

Рисунок 41 – Поступление денежных переводов работающих в Кыргызстан

Данные об объемах поступления переводов по кварталам показывают сильную сезонность этих переводов (Рисунок 42). Видно, что в I квартале они традиционно низки, а затем увеличиваются, достигая максимума в III квартале. Эта сезонность переводов отражает сезонность миграции и, по всей вероятности, бизнес-транзакций, образующих значительную часть этих переводов. С наступлением зимы часть мигрантов, особенно занятых в строительстве, возвращается домой, а весной они возвращаются к месту работы.

³³ Первое место в разные годы занимали Таджикистан, Тонга и Сомали.



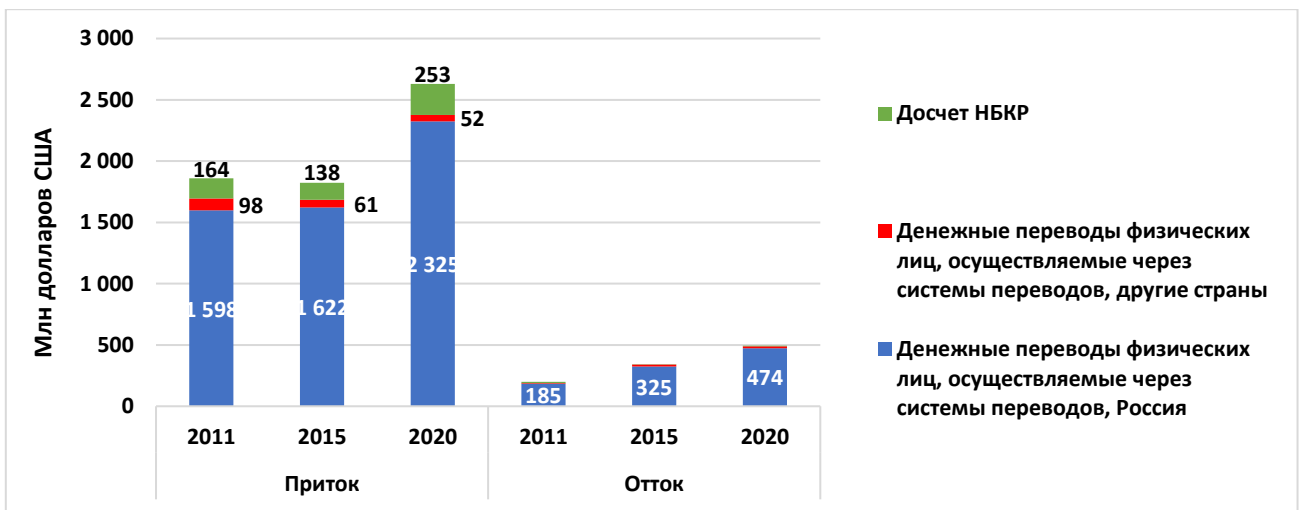
Источники: НБКР, расчеты автора

Рисунок 42 – Сезонность входящих денежных переводов, 2007–2020 годы

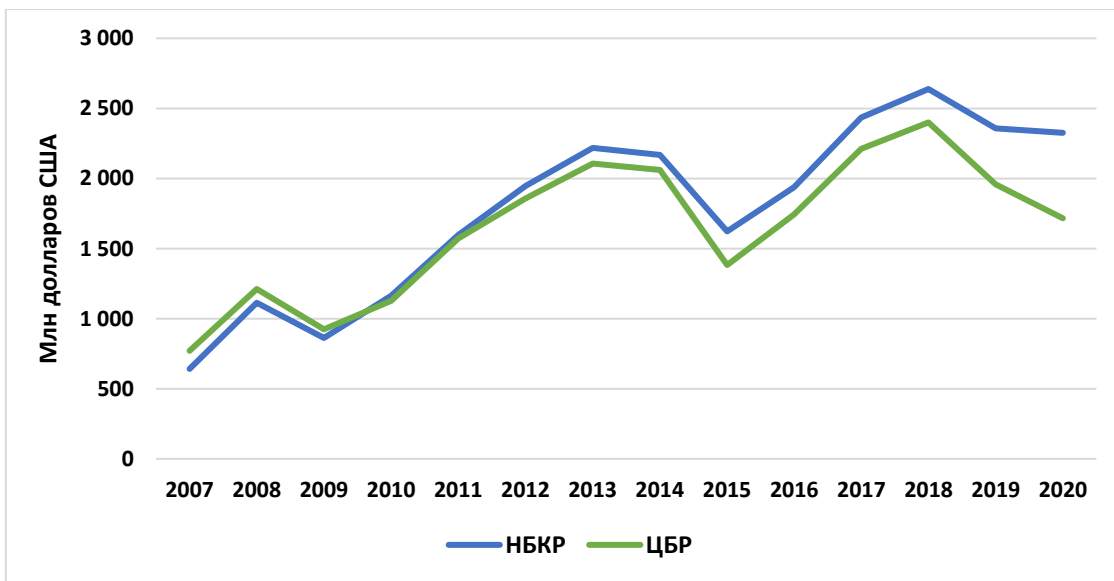
Данные Рисунка 43а позволяют составить представление о структуре расчетного показателя денежных переводов. Можно видеть, что около 90 % всей суммы составляют денежные переводы физических лиц через системы переводов из России. Переводы из других стран в десятки раз меньше; суммы, добавляемые НБКР, составляют около 10 % от итога. При этом показатель оттока переводов состоит почти исключительно из денежных переводов физических лиц через системы из Кыргызстана в Россию.

Рисунок 43б показывает соотношение величин переводов физических лиц через системы переводов по данным НБКР и ЦБР. Видно, что между ними существуют очень сильная корреляция (по данным за 2007–2020 годы коэффициент корреляции равен 0,97). При этом, начиная с 2011 года, данные НБКР превышают данные ЦБР. Эта разница растет, и в 2020 году она составила уже более 600 млн долларов США или 35 % от величины, показываемой ЦБР.

Из всех систем денежных переводов наиболее популярной является Золотая Корона; в 2020 году через нее поступило 69 % от общего объема переводов через такие системы. На втором месте – Western Union (14 %), на третьем – Contact (5 %). 60 % всех переводов пришло в российских рублях, 39 % – в долларах США, 1 % – в евро.



а) Приток и отток денежных переводов работающих по источникам информации



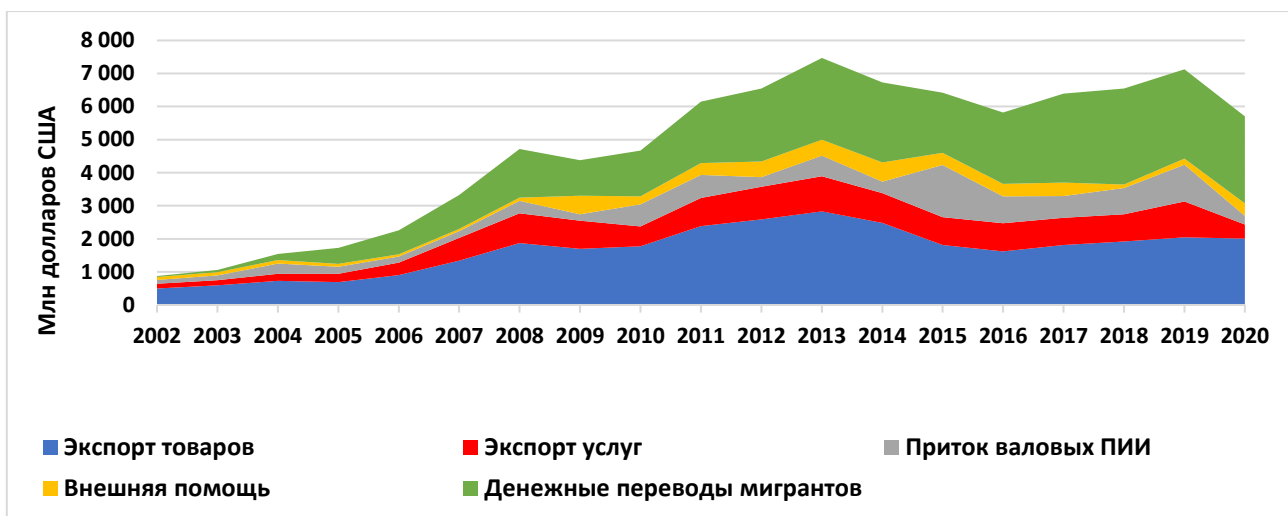
б) Приток денежных переводов физических лиц через системы переводов из России в Кыргызстан по данным НБКР и ЦБР

Источники: НБКР, ЦБР, расчеты автора

Рисунок 43 – Денежные переводы работающих и денежные переводы физических лиц, осуществляемые через системы переводов, 2020 год

5.2 Роль переводов мигрантов в платежном балансе Кыргызстана и России

Уже в 2005 году, всего через пару лет после начала массовой трудовой миграции из Кыргызстана средства, поступающие от трудовых мигрантов, стали вторым по величине каналом поступления в страну иностранной валюты после экспорта товаров, обойдя экспорт услуг, приток ПИИ и внешнюю помощь³⁴. Начиная с 2015 года, денежные переводы работающих стали крупнейшей статьёй притока в Кыргызстан иностранной валюты (Рисунок 44). В 2020 году эти денежные переводы составили 46 % от общей суммы валюты, поступившей в страну через основные каналы ее притока.



Источники: НБКР, расчеты автора

Рисунок 44 – Основные источники притока иностранной валюты в платежном балансе Кыргызстана

³⁴ Внешняя помощь включает в себя гранты или льготные займы, переданные странами-донорами или международными организациями развития сектору государственного управления (СГУ) или органам денежно-кредитного регулирования (ОДКР), иначе говоря, правительству и НБКР. Общая величина внешней помощи рассчитана по данным платежного баланса по следующей формуле:

Внешняя помощь = Текущие трансферты СГУ + Капитальные трансферты СГУ + Кредиты ОДКР и СГУ + Просроченная задолженность СГУ – Проценты по кредитам ОДКР и СГУ – Погашение основной суммы кредитов ОДКР и СГУ.

Как можно заметить по названиям переменных, входящих в формулу, НБКР пока что составляет и публикует платежный баланс в соответствии с требованиями 5-го издания Руководства МВФ по платежному балансу.

Денежные переводы работающих являются также наименее волатильным источником валюты для Кыргызстана. По данным за 2011–2020 годы коэффициент вариации переводов составил 15 %. Для сравнения, за этот же промежуток времени коэффициент вариации составил 18 % для экспорта товаров, 20 % для экспорта услуг, 35 % для внешней помощи, 53 % для притока ПИИ. Таким образом, с точки зрения и объема, и стабильности денежные переводы работающих являются важнейшим компонентом платежного баланса Кыргызстана.

Переводы мигрантов из России в Кыргызстан далеко не столь значимы для платежного баланса России. Единственная доступная величина, публикуемая ЦБР и имеющая отношение к переводам мигрантов, где имеются данные по отдельным странам – это информация об объеме трансграничных переводов физических лиц из России в страны-контрагенты. В 2020 году в Кыргызстан была переведена сумма, эквивалентная 1,7 млрд долларов США (см. Рисунок 43б). Предполагая, что денежные переводы мигрантов в постсоветские страны учитываются именно через эту статью и что переводы физических лиц в страны дальнего зарубежья не являются переводами трудовых мигрантов, а имеют иную экономическую природу³⁵, можно оценить долю Кыргызстана в общем объеме денежных переводов работающих из России в 14,9 %. По данным платежного баланса России за 2020 год общая сумма оттока денежных переводов работающих из России составила 8113 млн долларов США. Тогда вклад Кыргызстана в эту сумму составил $0,149 \cdot 8113 = 1208$ млн долларов США³⁶. Эта сумма эквивалентна 0,3 % от общего оттока валюты из России по операциям по текущему счету (статья «Импорт товаров, услуг, выплаченные первичные и вторичные доходы»). Можно суммировать, что отток валюты из России через денежные переводы мигрантов из Кыргызстана практически незаметен в масштабах экономики России и находится в пределах точности измерений.

³⁵ Среди стран дальнего зарубежья, основными получателями переводов физических лиц из России являются Швейцария, США, Великобритания, Германия и другие страны Европейского Союза и т.д. Доходы большинства граждан этих стран, которые они могут получать как работники в России и пересылать домой, по всей вероятности, учитываются в статье «Оплата труда» раздела «Первичные доходы» текущего счета платежного баланса, а не в статье «Денежные переводы работающих», как в случае большинства постсоветских стран.

³⁶ Для сравнения, сальдо по статье «Чистые ошибки и пропуски» платежного баланса России в 2020 году составило 3741 млн долларов США.

5.3 Влияние переводов мигрантов на макроэкономическую ситуацию в Кыргызстане

Очевидно, что столь важное явление как внешняя трудовая миграция и связанные с ней денежные переводы работающих домой оказывает весьма существенное влияние на макроэкономическую ситуацию в Кыргызстане. Можно отметить следующие механизмы этого влияния:

- денежные переводы поступают непосредственно домохозяйствам в Кыргызстане, они могут использовать их для увеличения своего потребления и сбережений, осуществления инвестиций, например, в жилье или в скот, а также и в другие отрасли производства посредством банковских депозитов (фондовый рынок в стране развит очень мало);
- переводы приходят в Кыргызстан в форме иностранной валюты и увеличивают ее предложение на внутреннем рынке Кыргызстана; это, при прочих равных условиях, способствует укреплению реального обменного курса сома, а, значит, снижает ценовую конкурентоспособность кыргызской экспортной продукции и повышает конкурентоспособность импортной продукции на внутреннем рынке Кыргызстана;
- с другой стороны, рост инвестиций может укреплять конкурентоспособность кыргызской продукции и на внутреннем, и на внешнем рынках, т.е. денежные переводы могут косвенно способствовать росту экспорта и сокращению импорта;
- большее наличие валюты в стране помогает НБКР поддерживать и наращивать международные резервы, что тоже вносит свой вклад в повышение стабильности сома;
- хотя непосредственно переводы в Кыргызстан налогообложению не подлежат, косвенно они способствуют росту налоговых поступлений через содействие росту импорта; импорт является одним из наиболее важных компонентов налоговой базы в стране (НДС и акцизы на импорт), так что увеличение импорта выливается в рост налоговых сборов; большие доходы трансформируются в большие расходы государственного бюджета.

Таким образом, теоретически денежные переводы должны положительно влиять на частное потребление, некоторые компоненты частных инвестиций, государственные доходы, государственные расходы. Они могут как положительно, так и отрицательно влиять на экспорт и импорт товаров и услуг. Можно полагать, что денежные переводы являются экзогенной

переменной по отношению ко всем этим макроэкономическим агрегатам. Что бы ни происходило в экономике Кыргызстана в кратко- и среднесрочном периоде, это вряд ли окажет какое-то заметное влияние на число трудовых мигрантов и средний размер перевода – две переменные, определяющие общий размер денежных переводов, поступающих в Кыргызстан.

При этом все эти зависимости размываются параллельным воздействием других экзогенных факторов – чистый приток ПИИ и внешней помощи, динамика мировых цен на нефть или золото, шоки неэкономической природы типа COVID-19 или политической нестабильности и др.

Эмпирическое тестирование этих гипотез затрудняется краткостью временных рядов и высоким уровнем шума во всех без исключения макроэкономических переменных Кыргызстана³⁷. Судя по данным, представленным на Рисунке 41, денежные переводы мигрантов приобрели макроэкономическое значение, начиная с 2005 года, когда их уровень впервые превысил 10 % ВВП. Это означает, что для статистического анализа могут быть использованы только данные за 2005–2020 годы, т.е. всего 16 наблюдений. Использование квартальных данных затрудняется высокой сезонностью всех переменных и отсутствием сезонно сглаженных значений основных макроэкономических рядов, включая ВВП и его компоненты и др.

Необходимо также учесть, что все макроэкономические переменные Кыргызстана являются нестационарными – и денежные переводы, и ВВП и его компоненты, и большинство других переменных росли в течение всего периода наблюдений. В таком случае подходящим способом оценки статистических зависимостей между переменными и выявления влияния денежных переводов, вероятно, могла бы быть векторная модель коррекции ошибок (vector error correction model, VEC). Однако оценить ее по 16 наблюдениям не представляется возможным. Поэтому в данной работе статистический анализ ограничивается проверкой наличия попарной коинтеграции между денежными переводами работающих, с одной стороны, и основными макроэкономическими переменными, с другой. Для этого использован тест Энгла-Грэнджера. При этом все стоимостные переменные пересчитаны в сомах в постоянных ценах 2019 года и прологарифмированы для облегчения интерпретации коэффициентов как эластичностей.

³⁷ См. обсуждение проблем с измерением денежных переводов в разделе 5.1; иные, но не менее существенные проблемы существуют и в измерении ВВП и его компонентов и других переменных.

Переменная	Эластичность по денежным переводам работающих	Значение критерия расширенного теста Дики-Фуллера (ADF)
ВВП	0,557	-3,363**
Частное потребление	0,530	-2,058
Валовое накопление основного капитала	1,125	-3,035**
Экспорт товаров и услуг	0,077	-2,650*
Импорт товаров и услуг	0,413	-2,971*
Государственные доходы	0,756	-3,797***
Государственные расходы	0,754	-2,980*
Реальный обменный курс	-0,302	-1,497
Валовые международные резервы НБКР	0,578	-3,435**

Примечание: Уровни значимости: * – 10 %, ** – 5 %, *** – 1 %.

Источники: НСК, НБКР, Министерство финансов, WDI, (IMF, 2021), расчеты автора

Таблица 3 – Результаты тестов на коинтеграцию денежных переводов работающих с основными макроэкономическими переменными

Результаты расчетов представлены в Таблице 3. Достаточно сильная степень коинтеграции (значима при 1 % или 5 % уровне значимости) выявилась между денежными переводами и ВВП, валовым накоплением основного капитала, государственными доходами и валовыми международными резервами НБКР. Тесты показали сравнительно слабую коинтеграцию (только при 10 % уровне значимости) между денежными переводами и экспортом и импортом товаров и услуг, а также государственными расходами. Не выявилось коинтеграции между денежными переводами и частным потреблением и реальным обменным курсом.

Во всех случаях, когда коинтеграция оказалась сколько-нибудь значимой, направление зависимости между переменными соответствует теоретическим представлениям. Отсутствие коинтеграции между денежными переводами и реальным обменным курсом неудивительно,

поскольку обменный курс – это управляемая переменная (НБКР использует режим управляемого плавающего обменного курса), и его динамика не всегда согласуется с изменениями в притоке денежных переводов.

Отсутствие коинтеграции между денежными переводами и частным потреблением в какой-то степени является сюрпризом, поскольку обычно считается, что между денежными переводами мигрантов и потреблением домохозяйств (основа частного потребления) существует самая непосредственная связь. Здесь необходимо учесть распределение денежных переводов между различными типами домохозяйств. По данным ИОДХ за 2019 год более бедная половина населения получает 37 % от общей суммы денежных переводов, тогда как вторая половина населения со сравнительно высокими доходами получает 63 % от этой суммы (источники: НСК, расчеты автора). Следовательно, большая часть денежных переводов мигрантов поступает более зажиточным домохозяйствам, которые тратят на потребление далеко не все свои доходы, и чем выше доходы, тем меньше доля потребления. Поэтому отсутствие долгосрочного согласованного изменения денежных переводов и частного потребления кажется вполне обоснованным.

Таким образом, данные подтверждают значимое влияние денежных переводов работающих на ВВП, валовое накопление основного капитала, государственные доходы и ряд других макроэкономических переменных в Кыргызстане.

6 Государственная политика Кыргызстана на рынке труда и в отношении трудовой миграции

6.1 Государственные программы

Основным стратегическим документом в Кыргызстане является *Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы*³⁸ (НСР). Она определяет государственное видение проблем развития страны, включая вопросы рынка труда и трудовой миграции. В сфере рынка труда видение сформулировано следующим образом: «К 2040 году будет обеспечено экономическое благосостояние народа за счет создания производительных рабочих мест, обеспечивающих достойную занятость и стабильные доходы. 80%

³⁸ Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики № 221 от 31.10.2018.

трудоспособного населения будет иметь достойный заработок и условия труда». Ставятся задачи обеспечения динамизма рынка труда, его способности адаптироваться к запросам экономики и изменениям в демографической ситуации. Это должно быть достигнуто через ориентацию оплаты труда на повышение производительности, создание безопасных условий труда, гибкость системы образования и подготовки кадров и трудового законодательства, учитывающего интересы и работодателей, и работников, законодательное установление минимальных социальных стандартов и гарантий, обеспечивающих гражданам конституционное право на труд, условия и оплату труда. Предпринимаемые правительством меры содействия занятости должны быть согласованы с местными органами власти и системой профессионального образования. Все это должно привести к повышению качества рабочей силы, сокращению безработицы, созданию рабочих мест в регионах с быстрым ростом населения, выводу трудовой деятельности и предпринимательства из неформального сектора. В сфере трудовой миграции ставятся задачи правовой и экономической защиты интересов граждан, работающих за пределами страны, повышения их конкурентоспособности, расширения географии трудовой миграции, создания условий для инвестирования заработанных трудовыми мигрантами средств в экономику Кыргызстана. В НСР, документе высокого уровня, нет деталей того, каким образом будут реализовываться эти приоритеты. Предполагается, что такие детали должны содержаться в программных документах секторального уровня.

В сфере рынка труда единственным актуальным секторальным документом государственной политики является *Программа содействия занятости населения и регулирования внутренней и внешней трудовой миграции до 2020 года*³⁹ (включая план мероприятий по ее реализации), срок действия которой недавно истек. В ней поставлены следующие задачи:

- разработка и принятие нормативных правовых актов, направленных на содействие занятости и регулирование внутренней и внешней трудовой миграции;
- создание условий для содействия занятости населения в государственных и негосударственных секторах экономики;
- усиление активных мер содействия занятости на рынке труда;

³⁹ Утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 485 от 6 сентября 2013 года.

- повышение профессионального и образовательного уровня трудовых мигрантов-граждан Кыргызской Республики, уровня информированности граждан Кыргызской Республики о возможностях и условиях трудоустройства как внутри страны, так и за рубежом;
- совершенствование системы анализа и прогноза рынка труда;
- повышение эффективности деятельности государственных служб занятости и миграции.

Ни сама Программа, ни план мероприятий по ее реализации не предоставляют достаточного количества деталей о том, как эти задачи должны решаться. Ресурсное обеспечение Программы является достаточно скромным, заявленная потребность в бюджетном и донорском финансировании оценена в 180 млн сомов/год (эквивалентно 120 млн российских рублей или 3,7 млн долларов США по обменному курсу на момент принятия Программы). Не представлено никакой разбивки этой суммы по видам мероприятий. Ожидаемые результаты также не являются амбициозными; к концу реализации Программы уровень безработицы должен был снизиться до 8 % (фактически в 2020 году он зафиксирован на уровне 5,8 %). Также не имеется отчета о реализации Программы, который мог бы позволить составить представление о степени ее эффективности.

В 2021 году были приняты два документа, касающихся трудовой миграции: 1) Указ Президента Кыргызской Республики *«О принятии мер, направленных на улучшение миграционной ситуации»*⁴⁰ и 2) *Концепция миграционной политики Кыргызской Республики на 2021–2030 годы*⁴¹. В Указе в качестве первоочередной задачи определена «всесторонняя поддержка трудовых мигрантов в странах пребывания, а также защита интересов и прав семей мигрантов в Кыргызской Республике», а также поставлен ряд задач, более подробно рассмотренных в Концепции. Основные положения Концепции можно сформулировать следующим образом:

- целью Концепции является стабилизация миграционных процессов, предупреждение стихийной и неупорядоченной миграции;

⁴⁰ УП № 4 от 29 января 2021 года.

⁴¹ Утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 191 от 4 мая 2021 года. По состоянию на конец сентября 2021 года план мер по реализации Концепции еще находился в разработке.

- трудовую миграцию следует признать объективным процессом, которого нельзя избежать, но который необходимо регулировать;
- трудовая миграция и денежные переводы мигрантов не должны выступать определяющим элементом модели экономического развития страны; государство обязано найти и реализовать альтернативные пути решения вопросов развития, включая увеличение занятости в различных секторах экономики внутри страны, создание достойных рабочих мест и предоставление достойной оплаты труда;
- необходимо оказать поддержку местным предпринимателям, которые создают новые рабочие места с достойными условиями труда, предоставляя им доступное кредитование, услуги системы переобучения кадров и т.п.;
- необходимо разработать и реализовать программы привлечения денежных переводов мигрантов на развитие малого и среднего бизнеса в Кыргызстане, использования их в качестве сбережений;
- нуждается в оптимизации трудовая⁴² и образовательная иммиграция;
- требуется решение социальных проблем кыргызских мигрантов, включая предотвращение их нелегального трудоустройства, защиту их трудовых прав и доступа к социальным услугам в странах назначения, укрепление семей и защиту детей мигрантов, нередко остающихся без надлежащего попечения;
- нужно принять меры по предотвращению «утечки мозгов»;
- необходимо улучшать информированность мигрантов перед их выездом за границу, расширять трудоустройство за рубежом через систему организованного набора через государственные и частные агентства занятости;
- нужно уделять должное внимание вопросам вовлечения мигрантов в принудительный труд, предупреждения конфликтов, насилия, религиозной радикализации и экстремизма среди мигрантов.

В соответствии с вышесказанным, приоритетные направления и задачи миграционной политики в Концепции сформулированы следующим образом: 1) совершенствование условий по реализации гражданами страны, соотечественниками, иммигрантами и лицами без гражданства образовательного, трудового, профессионального и культурного потенциала и возможностей в Кыргызской Республике, 2) использование миграционного потенциала

⁴² В стране работает заметное количество иностранцев (граждан Китая, Таджикистана, Узбекистана и др.).

населения, соотечественников, иммигрантов и лиц без гражданства для развития Кыргызской Республики, 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, 4) создание безопасной миграционной среды. Ожидается, что к 2030 году будет достигнуто близкое к нулю сальдо миграционного баланса за счет сокращения оттока кыргызских граждан за рубеж и притока иностранных работников в Кыргызстан. Концепция не содержит оценки потребных ресурсов для ее реализации; указывается только, что с учетом масштаба явления нельзя ограничиваться только низкобюджетными мерами политики.

Можно заметить, что все рассмотренные в данном разделе документы являются скорее декларациями о намерениях, чем конкретными планами действий. Но из этого не следует, что государство ничего не делает для регулирования рынка труда и трудовой миграции. Оно предпринимает разнообразные конкретные меры в этой сфере, рассматриваемые в следующем разделе.

6.2 Меры политики

Основой трудового законодательства в Кыргызстане является Трудовой кодекс⁴³. Этот кодекс устанавливает правила регулирования взаимоотношений между работодателями и работниками и включает все ключевые трудовые права (40-часовая рабочая неделя, оплачиваемые отпуска, в том числе по болезни и беременности и родам, стандарты охраны труда и др.). Эти правила в основном исполняются на формальных и почти полностью игнорируются на неформальных предприятиях. Надзором и контролем за соблюдением на предприятиях трудового законодательства и требований охраны труда занимается специальная уполномоченная служба, которая прошла эволюцию от Государственной инспекции труда до Отдела охраны труда и трудовых отношений в составе Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики с соответствующим сокращением численности.

⁴³ Закон Кыргызской Республики № 106 от 4 августа 2004 года.

Применяемые меры политики на рынке труда фокусируются на следующих ключевых элементах:

- поддержка поиска работы безработными (биржи труда);
- профессиональное обучение/переподготовка безработных с акцентом на развитие предпринимательских навыков;
- развитие предпринимательства;
- поддержка занятости некоторых уязвимых групп населения (например, лиц со специальными потребностями);
- гарантированный минимальный уровень заработной платы;
- пособия по безработице.

Все эти программы имеют не очень широкий охват. Например, в 2019 году на программы профессионального обучения были направлены 7700 человек или около 5 % общего числа безработных (здесь и далее источник данных: Министерство труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики). Что касается поиска работы, государственные органы могут помочь только с местами на формальных предприятиях. Рабочие места, информация о которых имеется на биржах труда, обычно низкооплачиваемые и непривлекательные, так что многие безработные предпочитают использовать свои личные неформальные сети для нахождения работы в формальном или, чаще, в неформальном секторе.

В 2019 году в службы занятости обратились 163,4 тысяч человек. Всего получили консультации по вопросам законодательства о труде и занятости, о возможности профобучения и переобучения, по выбору профессии 101,0 тысяча человек; при содействии службы занятости трудоустроены 27,0 тысяч безработных граждан. В порядке временного трудоустройства на оплачиваемые общественные работы было направлено 17,9 тысяч человек.

По состоянию на 1 января 2020 года в службах занятости состояли на учете 669 лиц с ограниченными возможностями здоровья (ЛОВЗ – терминология, установленная в законодательстве). В 2019 году при содействии службы занятости трудоустроены 240 ЛОВЗ, в том числе на квотируемые рабочие места – 101 ЛОВЗ (16,4 % от годовой квоты). Оплачиваемыми общественными работами было охвачено 152 ЛОВЗ, профобучением – 197 ЛОВЗ.

Политика поддержки массового предпринимательства (программы обучения предпринимательству, микрозаймы и т.д.) основывается на предположении, что в Кыргызстане нужно еще больше микропредпринимателей или самозанятых, и что нынешние безработные в основном подходят для роли предпринимателей. Это, в сущности, означает подпитку неформального сектора, который (см. раздел 3.2) вряд ли подходит для создания качественных рабочих мест. Эффективность этих программ неочевидна. В микрокредитовании государственным ведомствам приходится конкурировать с частными микрофинансовыми институтами, которые хорошо развиты в Кыргызстане. Параллельное существование субсидированного (в рамках государственных программ) и коммерческого микрофинансирования требует очень хорошо организованных систем администрирования, обеспечивающих попадание государственных ресурсов в руки безработных, а не перепродажу этих дешевых ресурсов коммерческим заемщикам. Возможно, поэтому Правительство Кыргызстана прекратило финансирование таких микрокредитных программ для безработных.

Уровень минимальной заработной платы в Кыргызстане является самым низким в Центральной Азии. В 2021 году она утверждена на уровне 1854 сома в месяц (около 1600 рублей или 22 долларов США). Между размерами минимальной и средней зарплат нет прямой корреляции; никто не получает зарплату, сколько-нибудь близкую к минимальному уровню. Руководители предприятий платят своим работникам зарплату на уровне, установленном рынком, который гораздо выше минимальной заработной платы, даже если законодательство и не требует от них этого.

Пособие по безработице в Кыргызстане является чисто символическим – 300 сомов в месяц (около 260 рублей). По состоянию на 1 марта 2020 года его получали 155 человек; для справки, число официально зарегистрированных безработных на ту же дату – 78 тысяч человек, а безработных по определению МОТ – 156,3 тысяч человек.

Как следует из приведенных фактов, активные и пассивные меры политики на рынке труда не находятся в центре политической повестки дня правительства Кыргызстана. Гораздо большую активность правительство проявляет в стимулировании спроса на рабочую силу через различные программы развития предпринимательства. Такие программы включают субсидированные займы для предприятий в приоритетных отраслях или местностях (например, ежегодные программы «Финансирование сельского хозяйства» или

«Финансирование субъектов предпринимательства»⁴⁴), предоставление специальных/льготных налоговых режимов для ММСП и облегченного регулятивного режима (например, упрощение взаимодействия предприятий с государственными ведомствами через механизм «единого окна», сокращение объема отчетности, осуществление налоговых проверок и проверок другими государственными органами на основе оценки риска, а иногда и мораторий/существенные ограничения на проведение проверок различными государственными органами⁴⁵). Основным обоснованием таких программ является создание новых рабочих мест; однако часто ресурсы идут не в трудоемкие, а в капиталоемкие отрасли (например, добывающая промышленность, машиностроение и т.д.) или в отрасли, не увеличивающие, а сокращающие занятость (сельское хозяйство).

В сфере регулирования миграции предпринимаются меры, способные повлиять на ситуацию с трудовой миграцией. Наиболее важным действием в этой сфере было, без сомнения, вступление Кыргызстана в Евразийский Экономический Союз. Одним из результатов этого стало укрепление правового статуса трудовых мигрантов из Кыргызстана в России и Казахстане, о чем уже шла речь выше. Одним из недавних изменений в ЕАЭС, дополнительно улучшивших положение мигрантов, стало подписание и вступление в силу с 2021 года Соглашения о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов Евразийского экономического союза.

Сотрудничество в сфере пенсионного обеспечения трудовых мигрантов ведется также с соответствующими службами Республики Корея и Турции.

Еще одним важным политическим действием, не всегда относимым к регулированию миграции, но, как представляется, имеющим для ее развития большое значение, является включение в *Закон о гражданстве Кыргызской Республики* (№ 70 от 20 мая 2007 года) положения о возможности наличия у граждан Кыргызской Республики иного гражданства помимо кыргызского. Тем самым огромному количеству кыргызских мигрантов в России и

⁴⁴ Контрциклическая программа, принятая в 2020 году и направленная на преодоление экономического спада, вызванного пандемией COVID-19.

⁴⁵ Введение мораториев такого рода часто объясняется тем, что главной целью этих проверок фактически является не выявление и устранение различных нарушений законодательства на уровне предприятия, но вымогательство взяток у руководителей/собственников ММСП. Такие объяснения, действительно, имеют под собой основания. Однако такая радикальная политика защиты предпринимательства одновременно означает ослабление/отказ от требований в сфере охраны труда и других стандартных правил, принятых в современных производственных системах.

других странах, принимающих гражданство страны пребывания, предоставлена возможность сохранения гражданства Кыргызстана.

Предпринимаются также меры по оказанию кыргызским мигрантам необходимой правовой помощи в странах их пребывания, по координации отношений с организациями кыргызской диаспоры, по созданию благоприятных условий для работы частных агентств по трудоустройству за рубежом. По данным ГСМ в 2019 году действовали 106 агентств, помогавших с трудоустройством в 18 странах. Они помогли найти работу 7,4 тыс. человек (т.е. порядка 1 % от оценочной численности трудовых мигрантов из Кыргызстана).

В стране имеются программы обучения для потенциальных мигрантов, направленные на выработку у них профессиональных навыков, пользующихся спросом как на внутреннем, так и на внешних рынках труда. Большинство таких программ поддерживаются международными организациями; в сущности, они являются пилотными и имеют ограниченный охват целевой группы населения.

Миграционная политика также направлена на регулирование трудовой иммиграции. В 2019 году разрешение на работу было выдано 12,4 тыс. иностранных граждан (примерно 0,5 % от общего числа занятых в стране). Среди иностранцев, работающих в Кыргызстане, преобладают граждане Китая (около трех четвертей всех иностранных работников); также немало граждан Турции, Республики Корея и Пакистана.

7 Проблемы и перспективы миграционных потоков из Кыргызстана в Россию

7.1 Влияние ЕАЭС на миграционные потоки между Кыргызстаном и Россией

Вступление Кыргызстана в ЕАЭС привело к заметным изменениям в правилах нахождения и работы граждан Кыргызстана в Российской Федерации. К числу этих изменений относятся⁴⁶:

- возможность находиться без регистрации до 30 дней на территории РФ (до вступления в ЕАЭС – 7 дней);

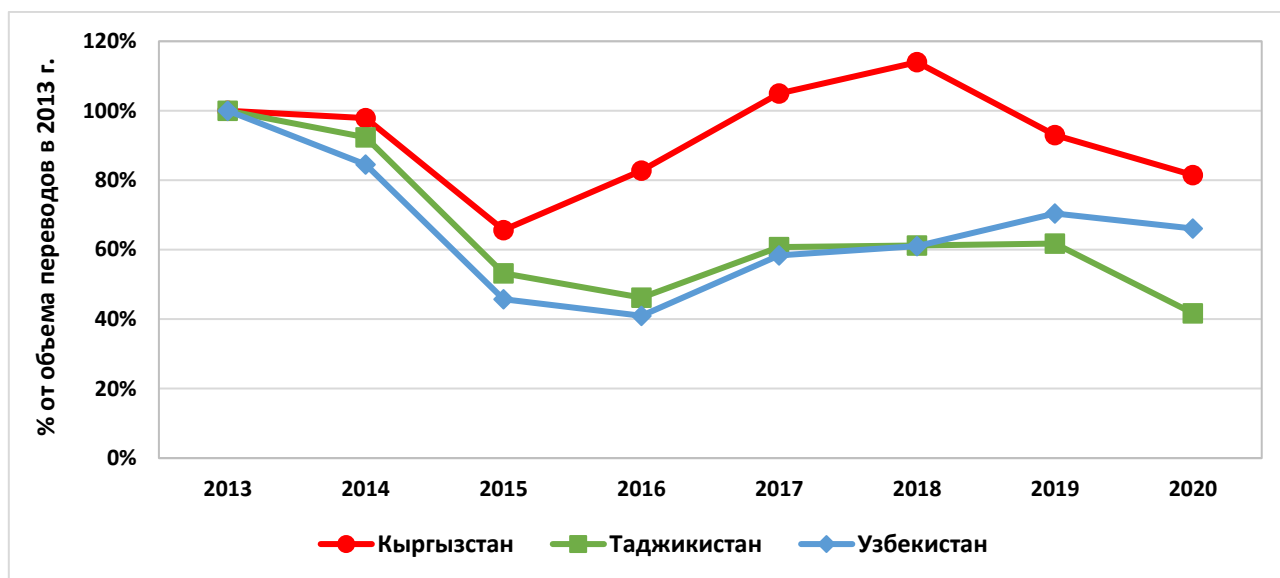
⁴⁶ Источник: (ЕЭК, 2016).

- продолжительность пребывания работников из Кыргызстана и их нахождения на миграционном учете в РФ теперь определяется сроком действия заключенного трудового или гражданско-правового договора;
- если трудящийся по каким-либо причинам досрочно расторг трудовой или гражданско-правовой договор, и при этом прошло больше 90 суток с даты его въезда, он имеет право без выезда с территории РФ в течение 15 дней заключить новый трудовой или гражданско-правовой договор;
- при заключении трудового договора впервые работодатель оформляет трудовую книжку и страховой номер индивидуального лицевого счёта (СНИЛС); на работодателе также лежит обязанность уведомления органов МВД РФ о заключении или расторжении с данным иностранным гражданином трудового или гражданско-правового договора;
- члены семьи работника из Кыргызстана теперь имеют законное право находиться в России в течение периода действия его трудового или гражданско-правового договора;
- более не требуется получения разрешений на работу, патентов, сдачи экзаменов на знание русского языка, истории и основ законодательства РФ, приобретения за свой счет медицинской страховки;
- на граждан Кыргызстана не распространяются квоты и обязательные разрешения на работу, устанавливаемые в РФ в целях защиты национального рынка труда;
- они имеют право работать во всех отраслях за исключением отраслей экономики, имеющих стратегическое значение, государственной службы, правоохранительных органов;
- доходы граждан Кыргызстана облагаются налогами по тем же ставкам и правилам, что и доходы граждан РФ;
- трудящиеся имеют право на занятие профессиональной деятельностью в соответствии со специальностью и квалификацией, указанными в документах об образовании; эти документы признаются без каких-либо дополнительных процедур (за исключением медицинской, фармакологической, педагогической и юридической сфер, где такие процедуры признания необходимы); признание ученых степеней и званий также происходит в соответствии с установленными национальными процедурами;
- трудовой, в том числе страховой, стаж трудящихся, приобретенный на территории РФ, засчитывается в их общий трудовой (страховой) стаж;

- граждане Кыргызстана имеют право на получение всех видов пособий по обязательному социальному страхованию (пособии по временной нетрудоспособности, пособия по беременности и родам, единовременном пособии женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, единовременном пособии при рождении ребенка, ежемесячном пособии по уходу за ребенком, социальном пособии на погребение) с первого дня работы на территории РФ независимо от того, являются ли они временно пребывающими, временно или постоянно проживающими на территории России;
- с 1 января 2021 года вступило в силу Соглашение о пенсионном обеспечении трудящихся стран ЕАЭС, предусматривающее порядок и механизм экспорта пенсии из одной страны Союза в другую, суммирование стажа работы в государствах ЕАЭС для определения права на пенсию и другие вопросы;
- Договор о ЕАЭС закрепляет право детей трудящихся государств-членов на посещение дошкольных учреждений и получение образования в государстве трудоустройства (см. раздел 7.2 о практической реализации этого права);
- трудящиеся и члены их семей имеют право на получение бесплатной медицинской помощи (в экстренной и неотложной формах) наравне с гражданами государства трудоустройства и независимо от наличия медицинского страхового полиса;
- работники, за которых работодатель уплачивает страховые взносы, имеют право на бесплатное оказание им медицинской помощи при наступлении страхового в объеме, установленном базовой и территориальной программами обязательного медицинского страхования.

Вышеприведенный обширный перечень дополнительных прав и возможностей, приобретенных гражданами Кыргызстана при вступлении в ЕАЭС, укрепил их правовой, экономический и социальный статус в РФ и других странах-членах ЕАЭС и предоставил определенное преимущество по сравнению с ситуацией, в которой находятся граждане Таджикистана и Узбекистана – стран, не входящих в ЕАЭС. Свидетельством этого укрепления служит динамика денежных переводов мигрантов из трех стран Центральной Азии (Рисунок 45). Спад трансграничных переводов физических лиц (величина, используемая для оценки объема денежных переводов работающих, см. раздел 5.1) в Кыргызстан в 2014–2015 годах был слабее, чем переводов в Таджикистан и Узбекистан, а восстановление переводов в Кыргызстан в 2016–2018 годах происходило быстрее, чем переводов в две страны, не

являющиеся членами ЕАЭС. Аналогично, спад переводов в Кыргызстан в 2020 году оказался слабее, чем в Таджикистан⁴⁷.



Источники: ЦБР, расчеты автора

Рисунок 45 – Трансграничные переводы физических лиц из России

Однако помимо положительных аспектов вступления в ЕАЭС опросы мигрантов, проведенные в 2016–2017 годах⁴⁸, выявили у мигрантов из Кыргызстана также и некоторые проблемы, возникшие после вступления. В частности, уменьшилась доля тех мигрантов, которые работали по действующему трудовому договору, и несколько возросла доля мигрантов, строящих свои отношения с работодателями на неформальной основе. Этого эффекта, кажущегося парадоксальным, можно было ожидать. Переход с патента на трудовой договор создает лучшие условия для мигранта (доступ к бесплатному медицинскому и социальному страхованию и т.д.), но одновременно увеличивает издержки работодателя, который теперь должен платить больше налогов и обязательных платежей, а также нести ответственность за регистрацию работающих у него работников из Кыргызстана в МВД. Поэтому часть работодателей заинтересована предоставлять им работу только на неформальной основе, на что некоторые мигранты из Кыргызстана вынуждены соглашаться.

⁴⁷ Помимо членства в ЕАЭС на эту динамику переводов могла также влиять отраслевая структура занятости трудовых мигрантов: традиционно меньше мигрантов из Кыргызстана занято в строительстве и больше – в услугах.

⁴⁸ См. (Полетаев, Олимова и Насритдинов, 2017) и (Полетаев и Злобина, 2018).

Другим примером некоторого ухудшения ситуации работников из Кыргызстана после вступления в ЕАЭС стала отмена обязательного обследования на ВИЧ и туберкулез и, как следствие, более позднее выявление этих заболеваний у мигрантов⁴⁹.

В работе (Mogilevskii, Thurlow and Yeh, 2018) с помощью прикладной модели общего равновесия (computable general equilibrium/CGE model) оценивались ожидаемые эффекты для экономики Кыргызстана от вступления в ЕАЭС, включая возможность роста трудовой миграции за рубеж и денежных переводов мигрантов⁵⁰. Расчеты показали, что увеличение миграции и денежных переводов вследствие вступления в ЕАЭС приведет к некоторому росту внутреннего спроса и благосостояния граждан в Кыргызстане по сравнению с базовым сценарием (без вступления), но одновременно к небольшому снижению объемов производства вследствие укрепления обменного курса сома и соответствующему снижению конкурентоспособности товаров, произведенных в Кыргызстане. Все основные результаты этой работы – рост денежных переводов и частного потребления, небольшое замедление роста ВВП, снижение экспорта – подтвердились при сравнении с фактическими значениями макроэкономических переменных с поправкой на действие многочисленных шоков, не связанных прямо с миграцией (падение мировых нефтяных цен и девальвационный шок в России, Казахстане и Кыргызстане и т.п.).

Таким образом, как и ожидалось, вступление Кыргызстана в ЕАЭС в основном улучшило условия работы и жизни мигрантов в РФ, способствовало постепенному превращению кыргызских граждан, уже ставших мигрантами, в постоянных жителей России и притоку новых работников и их семей из Кыргызстана. Оно положительно повлияло на приток в Кыргызстан денежных переводов мигрантов и, следовательно, на благосостояние его граждан.

7.2 Проблемы, связанные с трудовой миграцией, в Кыргызстане и России

Помимо положительного воздействия на социально-экономическое развитие Кыргызстана трудовая миграция создает также и проблемы. С экономической точки зрения к

⁴⁹ По сообщениям СМИ (<https://tass.ru/obschestvo/12967771>), начиная с 29 декабря 2021 года, мигрантов могут обязать предоставлять в МВД РФ справки об отсутствии у них наркозависимости и ВИЧ-инфекции.

⁵⁰ К моменту подготовки работы еще не было данных о том, что происходило в экономике Кыргызстана сразу после вступления в ЕАЭС.

ним часто относят «утечку мозгов», то есть квалифицированных работников, из Кыргызстана. Эта проблема, несомненно, имеет место – известно, что многие способные выпускники вузов или молодые профессионалы уезжают в поисках высокооплачиваемой работы за рубеж. Масштабы этого компонента трудовой миграции не ясны (формальное образование мигранта здесь не является критерием), но, по-видимому, эти квалифицированные мигранты составляют не более нескольких процентов от общего числа трудовых мигрантов. Кроме того, эта проблема в меньшей степени относится именно к миграции в Россию. Частью квалификации профессионалов является знание английского или иных иностранных языков, так что, в отличие от менее квалифицированных соотечественников, имеющих какое-то знание только русского языка, они часто рассматривают в качестве потенциальных рынков труда Европу, Северную Америку, Восточную и Юго-Восточную Азию, Ближний Восток – страны, где уровень оплаты труда квалифицированных специалистов гораздо выше, чем в Кыргызстане, и во многих случаях выше, чем в России. Основной движущей силой эмиграции квалифицированных работников является очень узкий внутренний рынок труда для этого типа работников и низкий уровень предлагаемых им зарплат. Соответственно, эта проблема найдет свое решение, только когда в экономике Кыргызстана по мере ее развития вырастет платежеспособный спрос на квалифицированную рабочую силу. В среднесрочном периоде возможность трудовой эмиграции профессионалов поддерживает спрос на услуги и способствует выживанию и развитию тех школ и вузов в Кыргызстане, которые предоставляют качественное образование, конкурентоспособное в международном масштабе.

Большой пласт проблем внутри Кыргызстана связан с социальными аспектами трудовой миграции, включая увеличение числа детей, остающихся без надлежащего попечения родителей, уехавших на работу в другую страну, напряжение в семьях, где один из супругов подолгу отсутствует, чреватое разводами и конфликтами, риски недобровольной миграции и т.п. Анализ этих проблем и дальнейшие ссылки на соответствующие исследования можно найти в публикации (НИСИ и МОМ, 2019).

Систематический анализ проблем мигрантов из Кыргызстана в России содержится в работах (Полетаев, Олимова и Насритдинов, 2017) и (Полетаев и Злобина, 2018). К числу этих проблем относятся:

- неформальная занятость многих мигрантов (в 2017 году менее трети респондентов получали свою зарплату через официальные каналы – зарплатную ведомость или

переводом на банковский счет); неформальность расширяет возможности их трудоустройства (особенно для молодых неженатых выходцев из сельской местности с невысоким уровнем образования и ограниченным знанием русского языка), но делает их уязвимыми и провоцирует задержки выплаты зарплаты и прямой обман со стороны недобросовестных работодателей; при этом мигранты испытывают большие сложности с апелляцией к властям в случае трудовых конфликтов;

- широкое использование компаний-посредников, которые формально нанимают мигрантов и «сдают их в аренду» настоящему работодателю; при этом сами компании-посредники часто являются фирмами-однодневками, и привлечь их к ответственности в случае трудовых конфликтов бывает трудно или невозможно;
- отсутствие у трудовых мигрантов навыка к использованию существующих механизмов защиты своих прав;
- предпочтение трудоустройства через личные сети знакомств, а не через агентства занятости;
- невозможность участия мигрантов в профессиональных союзах и нежелание российских профсоюзов защищать их права – мигранты пока что рассматриваются профсоюзами как конкуренты местных работников;
- для многих неформально или самозанятых мигрантов добровольное медицинское страхование является слишком дорогим; доступ официально занятых и членов их семей к услугам здравоохранения в рамках обязательного медицинского страхования также ограничен несмотря на то, что формально он должен предоставляться на тех же условиях, что и гражданам России;
- трудности с устройством детей в дошкольные учреждения; ситуация с устройством детей в школы гораздо лучше – большинство детей школьного возраста их посещают, но те дети, которые по каким-то причинам не ходят в школу, исчезают из поля зрения властей и подвергаются разнообразным рискам;
- хотя уровень владения устным русским языком у большинства мигрантов или является удовлетворительным в момент прибытия, или улучшается в течение первых нескольких месяцев пребывания в России, уровень владения письменным русским языком сильно отстает, что ограничивает возможности профессионального развития мигрантов и их карьерного продвижения;
- слабая интеграция мигрантов в российское общество.

Можно заметить, что в решении этих проблем трудовых мигрантов должны быть заинтересованы не только сами мигранты, но и государственные органы и общественные организации в Российской Федерации и в Кыргызстане. Уязвимость трудовых мигрантов, возможность безнаказанного нарушения их прав, ухудшение их здоровья, недостаточная адаптация в принимающем обществе подрывают основы добросовестной конкуренции на рынке труда в России и создают риски для предоставления ключевых общественных благ (охрана здоровья, социальная сплоченность, правопорядок и т.д.) всем гражданам и жителям России. Решением проблемы конкуренции на рынке труда между местными жителями и мигрантами является не механическое устранение мигрантов с этого рынка, как это иногда предлагается, а обеспечение соблюдения их законных прав и недопущение их эксплуатации (невыплата или несвоевременная выплата заработной платы, пренебрежение правилами охраны труда и т.п.) и экономии работодателей на социальном страховании трудовых мигрантов. Труд мигрантов в таком случае перестанет быть неоправданно дешевым, что выровняет экономические стимулы при принятии работодателями решения о найме местных работников или мигрантов. С этой точки зрения, фокус регуляторных усилий и применяемых санкций может быть направлен не столько на трудовых мигрантов, сколько на недобросовестных работодателей.

7.3 Влияние трудовой миграции из Кыргызстана на экономику и уровень зарплат в России

Как уже сказано в разделе 4.1, соотношение демографических трендов в России и в Кыргызстане и большая разница в уровне экономического и социального развития позволяют прогнозировать продолжение перетока работников и членов их семей из Кыргызстана в Россию.

При этом чистый баланс миграции определяется тремя переменными: 1) приездом новых граждан Кыргызстана, 2) отъездом некоторых из тех, кто находился в России, назад, в Кыргызстан, 3) принятием российского гражданства частью мигрантов из Кыргызстана и, следовательно, утратой ими статуса мигранта (см. сноску 29 в разделе 4.3). Имеющийся в открытом доступе на сайте МВД РФ временной ряд сопоставимых данных по миграции из Кыргызстана в Россию очень короток (начинается только с 2016 года), и к тому же в 2020 году произошло существенное отклонение от тренда вследствие ограничений на трансграничное

перемещение людей, введенных в период пандемии. Поэтому по этим данным затруднительно оценить масштабы прироста числа работников и других граждан Кыргызстана в России. По данным НСК, в период с 2010 по 2020 годы численность населения в трудоспособном возрасте, занятого внутри Кыргызстана, почти не изменилась (выросла всего на 30 тыс. человек или на 1,4 %). Следовательно, практически весь прирост численности трудоспособного населения пришелся на тех, кто уехал работать за рубеж. По среднему варианту демографического прогноза (см. раздел 2.5) численность трудоспособного населения в 2021–2030 гг. будет расти в среднем на 66 тыс. человек в год. Предполагая, что весь этот прирост будет направляться за границу и что в Россию едет около 90 % всех трудовых мигрантов (см. Рисунок 37), чистый приток новых трудовых мигрантов из Кыргызстана в РФ в начавшемся десятилетии можно спрогнозировать в размере около 60 тыс. человек в год. Конечно, в зависимости от развития демографической и экономической ситуации в обеих странах возможны значительные отклонения от этой оценки как в большую, так и меньшую сторону. Можно напомнить, что в разделе 4.1 численность кыргызских трудовых мигрантов в России, не считая членов их семей, была оценена в 568 тыс. человек в 2019 году.

По данным Росстата в 2019–2020 годах численность рабочей силы в России составила около 75 млн человек, и в 2017–2020 гг. она сокращалась в среднем на 450 тыс. человек в год. Следовательно, трудовые мигранты из Кыргызстана составляют менее 1 % от рабочей силы в РФ, а их ожидаемый приток способен покрыть до 15 % возможной убыли рабочей силы в РФ. Исходя из данных об образовательной структуре трудовых мигрантов из Кыргызстана и отраслевой структуре их занятости, приведенных в разделе 4.2, они работают в основном на сравнительно низкооплачиваемых должностях⁵¹ в секторе услуг России, то есть на тех рабочих местах, которые, во-первых, пользуются небольшим спросом со стороны российских работников и, во-вторых, вряд ли исчезнут в течение ближайшего десятилетия. В силу погрешности в измерении всех параметров миграции и очевидной малости этих величин, сколько-нибудь точная количественная оценка воздействия притока работников из Кыргызстана на экономическую ситуацию в России не представляется возможной. На уровне качественных оценок ясно, что ее эффект очень мал. Если предположить, что трудовая миграция из Кыргызстана почему-то исчезнет, освободившиеся рабочие места будут заполнены мигрантами из других стран. Если же исчезнут мигранты из вообще всех стран,

⁵¹ По данным работы (Полетаев и Злобина, 2018), в 2017 году средняя заработная плата мигрантов из Кыргызстана составляла около 30 тыс. рублей в месяц или 75 % от среднемесячной зарплаты в экономике России.

откуда сейчас идет массовая трудовая иммиграция в Россию, то, по-видимому, часть рабочих мест, сейчас занятых мигрантами, будет замещена российскими гражданами, которым придется платить гораздо более высокую заработную плату за ту же работу, а другая часть просто исчезнет, так как некоторые предприятия перестанут быть экономически эффективными при возросшей стоимости рабочей силы. Эффект полного прекращения/резкого сокращения трудовой миграции из всех стран в Россию может оказаться очень значительным и уже поддается моделированию, например, с помощью прикладных моделей общего равновесия, но находится за пределами рассмотрения в данной работе.

7.4 Перспективы трудовой миграции и связанные с ней возможности в России

С точки зрения долгосрочных перспектив трудовой миграции из Кыргызстана существование нынешних рабочих мест кыргызских трудовых мигрантов в прежнем масштабе после 2030 года уже не столь очевидно, так как технологические изменения в торговле, ресторанно-гостиничном бизнесе и на транспорте (например, возможное распространение беспилотных такси) могут привести к снижению спроса на рабочую силу в традиционных отраслях занятости работников из Кыргызстана. Но хотя традиционных мигрантских рабочих мест может стать меньше, это еще не означает, что станет меньше мигрантов. Поскольку многие мигранты не инвестируют в профессиональное образование (см. раздел 4.2), для них не будет большой проблемой переключиться на другой вид деятельности. Например, с учетом повышения среднего возраста населения в России будет расти спрос на персональные услуги для пожилых людей. Это также возможная ниша для кыргызских мигрантов, особенно женщин, тем более что из Кыргызстана женщинам проще уехать на работу за рубеж в сравнении с более консервативными обществами Таджикистана и Узбекистана. Это будет способствовать формированию более сбалансированной половозрастной структуры кыргызских мигрантов в России и поможет уменьшить социальные издержки мигрантов, связанные с разделением семей, когда один из супругов должен оставаться в стране происхождения. Пребывание в России семейных пар мигрантов с детьми будет способствовать их переключению на долгосрочную логику пребывания в стране и, значит, их более стабильному поведению. Кроме того, семейные мигранты будут предъявлять больший спрос на доступ социальной инфраструктуре (образовательные, медицинские, культурные услуги), который в ЕАЭС предоставляется гражданам других стран-членов, имеющим постоянную

работу. Это будет способствовать уменьшению неформальной занятости мигрантов. Таким образом, «нормализация» жизни в России и фокус на семейных мигрантов при сохранении ими свободы выбора занятости и места проживания в России или возвращения в Кыргызстан (в отличие от разного рода форм организованного набора, предполагающего «вахтовую»/заведомо временную занятость) могут способствовать снижению социальных издержек как для самих мигрантов, так и для жителей тех населенных пунктов России, где мигранты находят работу. Кроме того, у мигрантов снизится потребность делать денежные переводы домой, что приведет к росту внутреннего спроса в России.

Из имеющихся проблем трудовой миграции из Кыргызстана в Россию можно выделить недостаточно высокую квалификацию многих мигрантов, связанную с отсутствием профессионального опыта и образования (см. раздел 4.2), а также трудности адаптации мигрантов в России. Это снижает их вклад в экономику России и создает некоторое социальное напряжение, ощущаемое как самими мигрантами, так и постоянными жителями РФ.

Успешной адаптации мигрантов и повышению производительности их труда в России будет способствовать беспрепятственный и бесплатный/субсидируемый доступ к системе профессионального образования в РФ, в особенности, к различным краткосрочным программам, готовящим специалистов по востребованным рынком труда специальностям. Это повысит конкурентоспособность и создаст дополнительные возможности вертикальной мобильности для наиболее способных и энергичных мигрантов. Разумеется, молодые мигранты должны иметь доступ на общих основаниях и к системе высшего образования в РФ, по крайней мере, к ее коммерческому сегменту. В равной степени мигранты должны иметь доступ ко всем формам предпринимательства, предусмотренным законодательством РФ.

Критически важными для успешной адаптации мигрантов являются знание ими русского языка, знакомство с законодательством и культурными основами России и их безусловное соблюдение, а также хорошее понимание и возможность пользования своими правами, ощущение признания своей полезности и уважения к себе в принимающем обществе. Учитывая опыт стран Европы, существенно не допускать возникновения мигрантских анклавов/кварталов/гетто в городах, в которых адаптация мигрантов и, в перспективе, их потомков могла бы быть затруднена. Адаптации, напротив, способствовала бы всемерная интеграция мигрантов в процессы принятия решений на местном уровне безотносительно к тому, являются ли они гражданами или постоянными жителями. С другой стороны, должна

быть предоставлена возможность и поддержана деятельность общественных и культурных организаций из Кыргызстана в России, направленная на удовлетворение социальных и культурных потребностей мигрантов.

Можно отметить, что целый ряд желательных условий пребывания мигрантов в РФ уже реализованы – свобода выбора места жительства и занятости, доступ к социальной инфраструктуре для постоянных работников и т.п. Кажется полезным, чтобы так оставалось и впредь.

7.5 Рекомендации для государственных органов Российской Федерации и Евразийской экономической комиссии для улучшения условий трансграничного движения и пребывания мигрантов

С учетом всего вышесказанного, для получения максимальной экономической и социальной пользы от трудовой миграции из Кыргызстана *государственным органам РФ* могло бы быть целесообразно:

- сохранить и по возможности расширить свободу выбора места жительства и работы или предпринимательской деятельности для мигрантов,
- максимально облегчить доступ трудовых мигрантов к системе профессионально-технического и языкового образования в России,
- расширить финансовую, методическую и кадровую поддержку преподаванию русского языка в средних и других учебных заведениях Кыргызстана,
- совместно с государственными органами, образовательными организациями и организациями гражданского общества Кыргызстана создать систему добровольного предотъездного обучения трудовых мигрантов, включающую основы законодательства РФ, организации социальной жизни и культуры в России,
- реализовать программу поощрения семейной миграции в Россию,
- реализовать постоянно действующую информационно-разъяснительную кампанию, направленную и на мигрантов, и на постоянное население России, дающую объективную картину жизни мигрантов в России с фокусом на имеющийся положительный опыт адаптации,

- разработать и с привлечением организаций гражданского общества реализовать программу вовлечения мигрантов в обсуждение и принятие решений на местном/муниципальном уровне в тех городах и населенных пунктах, где имеется их значительное количество, предоставить возможность и продвигать участие мигрантов в профсоюзах и общественных организациях в РФ,
- обеспечить/расширить доступ трудовых мигрантов и членов их семей к социальным услугам (дошкольное образование, здравоохранение, кризисные центры для людей в трудной жизненной ситуации и т.д.),
- расширить доступ всех заинтересованных сторон к детальным данным по миграционному учету с целью анализа ситуации и выработки рекомендаций.

С учетом необходимости решения проблем межгосударственной координации в обеспечении доступа трудовых мигрантов и членов их семей к социальным услугам в странах пребывания и имеющегося успешного опыта разработки и принятия пенсионного соглашения ЕАЭС *Евразийской экономической комиссии* можно рекомендовать:

- рассмотреть возможность разработки соглашения ЕАЭС о правилах и условиях беспрепятственного доступа трудовых мигрантов и членов их семей к базовому (помимо неотложной помощи) пакету услуг здравоохранения;
- рассмотреть возможность разработки соглашения ЕАЭС об облегчении доступа трудовых мигрантов и членов их семей к услугам образования (в том числе дошкольного и профессионально-технического) в стране пребывания.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В условиях пандемии COVID-19 и под воздействием накопившихся внутренних проблем Кыргызстан проходит сложный период в своем социально-экономическом развитии. Темпы экономического роста невелики, и возможности для качественной занятости внутри страны ограничены. В этих условиях многие граждане Кыргызстана, особенно молодежь, ищут и находят работу за рубежом. Основным направлением трудовой миграции является Россия. Для этого имеется целый ряд демографических, экономических, социальных и культурных причин, в частности: 1) высокие темпы естественного прироста населения в Кыргызстане и сравнительно низкие – в России, 2) многократный разрыв между двумя странами в уровне

оплаты труда и качестве социальной инфраструктуры, 3) понятные социальные, культурные, экономические, политические институты в России и наличие в ней многочисленной диаспоры выходцев из Кыргызстана, 4) сравнительно широкое распространение русского языка в Кыргызстане.

Трудовая миграция и денежные переводы, отправляемые из-за рубежа мигрантами, имеют огромное влияние и на рынок труда в Кыргызстане (уровень безработицы гораздо ниже, а уровень оплаты труда выше, чем он мог бы быть в отсутствие миграции), и на всю экономику страны, включая производство ВВП, инвестиции, государственные доходы. В силу различий в численности населения и масштабах экономики влияние трудовой миграции из Кыргызстана на ситуацию в экономике России очень невелико. Ясно, однако, что мигранты из Кыргызстана занимают на рынке труда в России те ниши, которые неохотно заполняются россиянами. Важной положительной особенностью миграции, поддержанной участием Кыргызстана в ЕАЭС, является свобода мигрантов в принятии решения о миграции и выборе места работы в России.

Основные проблемы трудовой миграции из Кыргызстана в Россию связаны с недостаточно высокой производительностью труда мигрантов, вытекающей из отсутствия у многих из них необходимой профессиональной подготовки, и трудностями в их первоначальной адаптации к жизни в России. В то же время эти проблемы являются решаемыми (см. некоторые рекомендации по этому поводу в разделе 7). Учитывая гибкость мигрантов и возможность их переезда в Россию с семьями и получения статуса постоянных жителей, можно ожидать, что миграция продолжится в будущем даже с учетом того, что основные сферы приложения труда мигрантов, по-видимому, будут меняться в соответствии с изменениями в спросе на рынке труда России. Представляется, что трудовая миграция из Кыргызстана в Россию – это взаимовыгодный процесс, который должен закладываться в долгосрочное планирование социально-экономического развития обеих стран.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Варшавер Е.А., Рочева А.Л., Кочкин Е.В., Кулдина Е.С. *Киргизские мигранты в Москве: результаты количественного исследования интеграционных траекторий*. Москва: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2014 год. 153 с.
2. Евразийская экономическая комиссия. *Трудовая миграция и социальное обеспечение трудящихся в Евразийском экономическом союзе*. 2016 год.
3. Кумтор Голд Компани. – URL: <https://www.kumtor.kg/ru> (дата обращения 25.07.21).
4. Международный валютный фонд. – URL: <https://www.imf.org/external/index.htm> (дата обращения 25.07.21).
5. Министерство внутренних дел Российской Федерации. – URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/1/> (дата обращения 8.11.21).
6. Министерство финансов Кыргызской Республики. – URL: <http://www.minfin.kg/ru/> (дата обращения 25.07.21).
7. Министерство юстиции Кыргызской Республики. Централизованный банк данных правовой информации. – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/> (дата обращения 8.11.21).
8. Могилевский, Р.И. *Социально-экономическое развитие Кыргызской Республики и евразийское партнерство: стратегия и анализ тенденций*. Отчет о НИР. Институт исследований и экспертизы Внешэкономбанка, 2020 год.
9. Национальный банк Кыргызской Республики. – URL: <https://www.nbkr.kg/index.jsp?lang=RUS> (дата обращения 25.07.21).
10. Национальный институт стратегических исследований Кыргызской Республики и Международная организация по миграции. *Кыргызстан. 2015-2018. Расширенный миграционный профиль*. Бишкек, Международная организация по миграции, 2019 год.
11. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. – URL: <http://www.stat.kg/ru/> (дата обращения 25.07.21).

12. Полетаев Д.В., Злобина Т.А. *Мониторинг реализации прав трудящихся мигрантов из Кыргызской Республики в Российской Федерации и Республике Казахстан в соответствии с условиями присоединения Кыргызской Республики к Протоколу ЕАЭС*. Бишкек: Тянь-Шаньский аналитический центр, 2018 год. 93 с.

13. Полетаев Д.В., Олимова С.К., Насритдинов Э.З. *Анализ конъюнктуры рынка труда в РФ в целях эффективного трудоустройства трудящихся-мигрантов из КР и РТ. Трудовая миграция в РФ, КР и РТ*. Аналитический доклад. Бишкек: Тянь-Шаньский аналитический центр, 2016 год. 136 с.

14. Российско-Кыргызский Фонд развития. – URL: <http://www.rkdf.org/ru/> (дата обращения 25.07.21).

15. Статистический отдел ДЭСВ ООН. – URL: <https://unstats.un.org/home/> (дата обращения 23.10.20).

16. Центральный банк Российской Федерации. – URL: http://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/ (дата обращения 25.07.21).

17. Mogilevskii, R., Thurlow, J., Yeh, A. *Kyrgyzstan's Accession to the Eurasian Economic Union: Measuring Economy-Wide Impacts and Uncertainties*. University of Central Asia's Institute of Public Policy and Administration Working Paper No. 44. Bishkek, 2018, 24 pp.

18. World Development Indicators | Databank. – URL: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (дата обращения 25.07.21).

19. IMF. *2021 Article IV Consultation—Press Release; and Staff Report*. IMF Country Report No. 21/174.