

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА ТРУДА В КЫРГЫЗСТАНЕ

*Айткулова Насият Жапаралыевна*

*В статье представлен аналитический обзор текущего состояния рынка труда Кыргызстана. Обозначены проблемные области государственной политики в этой сфере. Статья представляет картину национальной модели регулирования рынка труда, сложившуюся в Кыргызстане. Автором определены меры по совершенствованию механизма регулирования рынка труда. Проведен глубокий анализ внутренней и внешней миграционной составляющей в Кыргызстане, описаны характерные черты, присущие рынку труда Кыргызстана. Также в статье обозначены проблемы, с которыми сталкивается мигрант, осуществляющий трудовую деятельность за границей, описан качественный портрет современного мигранта из Кыргызстана.*

*Ключевые слова: рынок труда, безработица, трудовая миграция, политика занятости.*

*JEL коды: E 240, J450, J 530.*

Тема совершенствования механизма регулирования рынка труда в Кыргызстане представляется автору слабоизученной в связи с отсутствием современной научно-исследовательской литературы, посвященной данному вопросу. Следует признать, что данную тему поднимали и освещали отдельно ученые-экономисты, о чем говорит наличие трудов в различных периодических изданиях: Исаков К.И., Койчуев Т., Койчуев П., однако представленная ими информация на данный момент является устаревшей. В основном при изучении рынка труда Кыргызстана приходится оперировать лишь данными из ежегодных статистических сборников и опираться на «холодные» цифры. Авторами научных статей изучены отдельные плоскости и направления, в этой же статье автор попытался охватить все вопросы, касающиеся проблем на рынке труда, дать им оценку и предложить меры по совершенствованию политики государства на рынке труда по различным направлениям.

## **Предпосылки к возникновению сбоев в механизме регулирования рынка труда**

Переход экономики Кыргызстана к рыночной зародил множество социальных и экономических проблем, среди которых наиболее остро выступает проблема занятости на рынке труда. Безработица, бедность и социальная незащищенность широких слоев населения - это горькая действительность Республики сегодняшних дней.

Нынешнее состояние на рынке труда характеризуется воздействием структурных факторов. Трансформации, происходящие в экономической системе страны, и спад производства в налогооблагаемом секторе экономики привели к падению спроса на рабочую силу.

Непродуманная политика профессионального обучения, переход к узкой профессиональной специализации, нечеткость или отсутствие государственных приоритетов в регулировании рынка труда, падение качества подготовки специалистов, слабая привязка программ подготовки специалистов к потребностям рынка, потеря престижа для профессий

научно-технического направления, чрезмерное увеличение «дорогого» образования в условиях кризиса отечественного производства образуют серьезную проблему структурного несоответствия будущего спроса и предложения рабочей силы в профессионально-квалификационном разрезе. Возросшая специализация труда усложняет межотраслевой перелив рабочей силы, что также повышает структурную компоненту безработицы.

В результате перехода к рыночной экономике произошел кризис в промышленном и аграрном секторах, вызванный разрушением экономических связей между бывшими странами СНГ. По сути, промышленный сектор экономики КР был заложен при поддержке Советского Союза. В результате распада СССР практически все предприятия «встали» и, следовательно, возникло огромное число безработных. Как следствие, снизилась численность занятых в таких секторах, как добывающая и обрабатывающая промышленность, строительство, транспорт, а также в образовании, здравоохранении и социальных услугах.

### **Проблемные области рынка труда в Кыргызстане и «узкие места» в структуре регулирующих ее органов**

Сегодня рынок труда Кыргызстана представляет собой рынок, страдающий от гигантских масштабов безработицы, распространения теневой и неполной занятости. Следует при этом констатировать печальный факт, что заработная плата в Кыргызстане считается одной из самых низких в странах бывшего СНГ. Массовая миграция в города молодых людей обусловлена большими трудностями в поиске и нахождении работы в сельской местности.

Уровень трудовой эмиграции стал приобретать гигантские масштабы, сотни тысяч граждан Кыргызстана выезжают на заработки на постоянную или сезонную работу в Россию, Казахстан и ряд других стран.

Тем самым, беспрецедентных масштабов достигла трудовая миграция как внутри страны, так и за ее пределами. При этом приоритетными странами, куда направлены основные потоки мигрантов, являются Россия и Казахстан. Согласно статистическим данным, ежегодно Кыргызстан покидает от 350 до 500 тысяч ее граждан в целях трудоустройства и отыскания заработка. И эти данные являются далекими от истины, в реальности же масштабы могут быть гораздо больше.

Следует констатировать, что реальных мер и механизмов по регулированию рынка труда не вырабатывалось, и обычно все меры, принимаемые государством, либо не носят прикладной характер, либо вовсе игнорируются.

В Кыргызской Республике вопросы институционального регулирования занятости и рынка труда носят фрагментарный характер и зачастую являются частью других стратегий и программ, например, развитие рынка труда, миграционная и молодежная политика, противодействия теневой экономики и коррупции, стратегии развития экспорта и привлечения инвестиций, а также фискальной, лицензионной и других политик.

Государственное регулирование рынка труда в Кыргызстане осуществляет Министерство труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики. Функциями МТММ КР являются анализ и оценка состояния рынка труда, социальное партнерство (с профсоюзами и работодателями), содействие занятости населению, контрольно-надзорные функции в сфере охраны труда, регулирование миграционных процессов, подготовка рабочих кадров (система начального профтехобразования).

Но как видно из неутешительных данных по безработице и охране труда граждан, работающим за рубежом, Министерство практически не справляется с возложенными на него задачами (см. Рисунок 1).

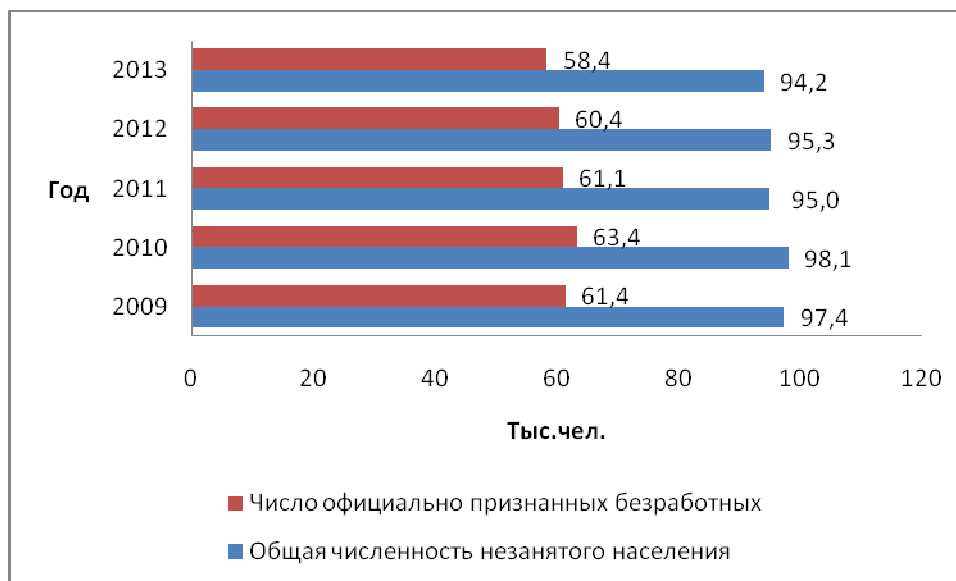


Рисунок 1. Численность незанятого населения и официально признанных безработных, состоящих на учете (тыс.чел.)<sup>1</sup>

На сегодняшний день, рынку труда Кыргызстана присущи следующие черты:

1. трудоизбыточность и структурная дисгармония;
2. низкая оплата труда практически во всех отраслях экономики, в том числе и оплата труда работников бюджетных организаций;
3. низкий уровень охраны труда для занятых как в формальном секторе, так и в неформальном секторе;
4. неудовлетворительный уровень социальных гарантий и социального обеспечения;
5. социальная и в особенности правовая уязвимость трудовых мигрантов;
6. утечка «белых воротничков» за границу в погоне за высокими доходами и признанием;
7. недальновидность правительства и преследование собственных целей, что в свою очередь порождает главный бич современной власти – коррупцию на всех уровнях общественной деятельности;
8. высокая степень влияния политических установок на экономическую сферу;
9. снижение доверия населения как к самому институту государства, так и к проводимой им политике, что в свою очередь приводит к ослаблению его роли и значимости; характерная направленность на выживание приводит к распространению теневой занятости;
10. преобладание проектов, нацеленных на решение краткосрочных вопросов над проектами долгосрочной направленности в любой деятельности государства; отсутствие крупных инвестиций в производство и старение существующих производственных мощностей. При этом в жизненно важных сферах и отраслях экономики долгосрочные активы существенно изнашиваются. Степень износа основных фондов составляет более 80%, то есть они не могут функционировать в полной мере и гарантировать нормальное обеспечение воспроизводственного процесса;

<sup>1</sup> Национальный статистический комитет, статистический сборник «Кыргызстан в цифрах» 2014. С.183.

11. высокий уровень налогового бремени, давящий на предпринимателя, ведет к неплатежеспособности и банкротству предприятий. Это, в свою очередь, негативно отражается на населении, так как падает уровень доходов и закрывается источник финансирования семейного бюджета.

12. высокие банковские процентные ставки на кредиты (30 - 33%);

13. несоответствие прожиточному минимуму минимального уровня заработной платы и социальных выплат (пособия по безработице, пенсии).

На каждом новом этапе развития рынок труда требует и нового уровня трудовых взаимоотношений и пересмотра государством своих действий с точки зрения их эффективности. И пока государство не пересмотрит существующую систему регулирования рынка труда и не создаст более эффективные механизмы и методы распределения, применения и эксплуатации трудовых ресурсов, все также будут вскрываться новые и усложняться старые проблемы на рынке труда, и все также будет расти уровень безработицы.

### **Пути улучшения ситуации, сложившейся на кыргызском рынке труда**

В первую очередь, акценты государственного вмешательства и участия не должны ограничиваться лишь апостериорными методами решения проблем, а смещаться в направлении осуществления превентивных мер регулирования процессами, происходящими на рынке труда, основанных на знании текущей ситуации и прогнозировании ее динамики, а также заботе о качестве национального трудового ресурса.

Нынешнее состояние социальной, политической и экономической ситуации в Кыргызстане требует создания новых подходов совершенствования каждой из этих политик с точки зрения их реальной эффективности, сосредоточения усилий на решение приоритетных и остро стоящих проблем.

Основная задача, стоящая перед государством, - это проведение такой социально-экономической политики, которая обеспечит социальный прогресс Кыргызстану, что в свою очередь предполагает стремление к наиболее полной занятости и формирование гибкой и проактивной государственной системы социальной поддержки своих граждан. Необходимо более активно развивать сферу воздействия в области создания новых рабочих мест, улучшения системы переквалификации, усовершенствования работы служб занятости. Нельзя забывать про эластичность и корреляционную зависимость между проблемами в экономической, социальной, политической сферах и обеспечением стабильности в республике. Данное утверждение весьма трагично отразили события, произошедшие в Кыргызстане в апреле 2010 года. И именно в этот год был зафиксирован наибольший отток населения за рубеж (см. Рисунок 2).

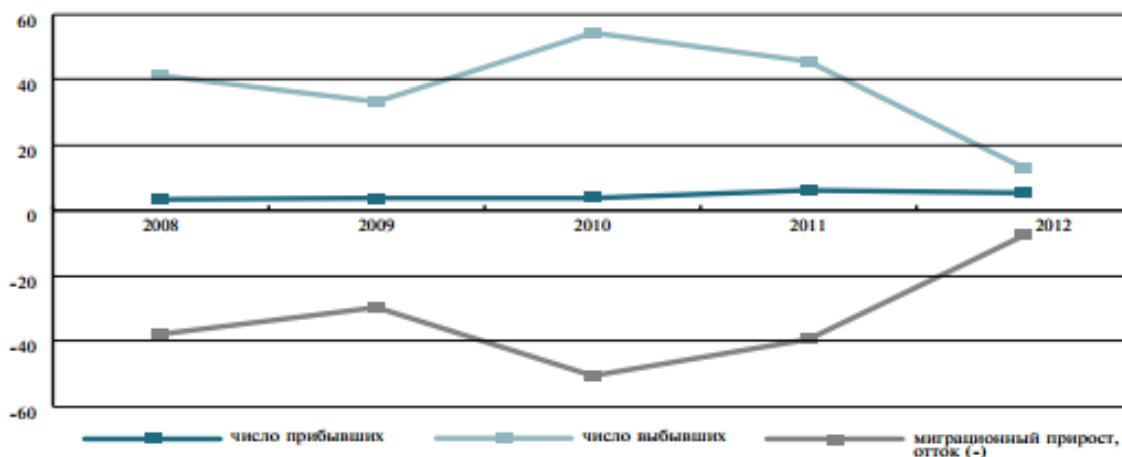


Рисунок 2. Динамика миграции за период с 2008-2012 гг.<sup>2</sup>

Отрицательный миграционный баланс составляет в среднем по 33 тыс. человек в год. Пик миграции за этот период пришелся на 2010 г., когда в стране произошли апрельские-июньские события.

Сегодня также сложно говорить о наличии в Республике официальных документов и единых механизмов, охватывающих регулирование миграции в Кыргызской Республике.

К сожалению, граждане Кыргызстана, попадая в другую страну, предоставлены сами себе и зачастую не получают никакой государственной поддержки. Кроме того, общеизвестны факты постоянного ущемления прав и отсутствия защиты интересов граждан Кыргызстана за границей. Они подвергаются эксплуатации и дискриминации, не имеют доступа к медицинским услугам, пенсионному обеспечению и образованию. Попадая в другую страну, практически чувствуют себя беззащитными и бесправными.

Проблемным пунктом является также информационный пролапс, так как у мигрантов нет никакой информационной поддержки, кроме как отрывков информации, поступающей через «сарафанное радио» от своих родственников и знакомых. Как показывают данные, полученные в ходе исследования, проведенного НИСИ КР в 2013 году с целью выявления закономерностей и масштабов внешней трудовой миграции в Кыргызстане, ее особенностей, тенденций, мотивации и социально-экономических последствий, большинство мигрантов имеют лишь среднее образование. В результате этого исследования был составлен качественный портрет современного мигранта (см. Рисунок 3).

Что касается трудоустройства, больше половины опрошенных (52,8%) смогли трудоустроиться с помощью родственников, которые там временно работают и проживают. 35,1% респондентов помогли друзья и знакомые. Остальным (около 10%) получилось устроиться самостоятельно. То есть, ни о какой системе государственной поддержки нет и речи. Результаты опроса подтвердили гипотезу о том, что трудовые мигранты, как и прежде, устраиваются на работу преимущественно по месту прибытия, через сформировавшиеся там социальные сети мигрантов. Использование ресурса социальных сетей позволяет мигрантам компенсировать недостаток или ограниченность официальной социальной инфраструктуры.

<sup>2</sup> Национальный статистический комитет КР. Социальные тенденции Кыргызской Республики: 2008-2012: Выпуск 9. – Бишкек. 2013. С. 31.

Но это создает прецедент для нелегальной миграции. Также 40% опрошенных отметили, что им приходится переносить и терпеть все трудности и лишения «мигрантской» жизни.

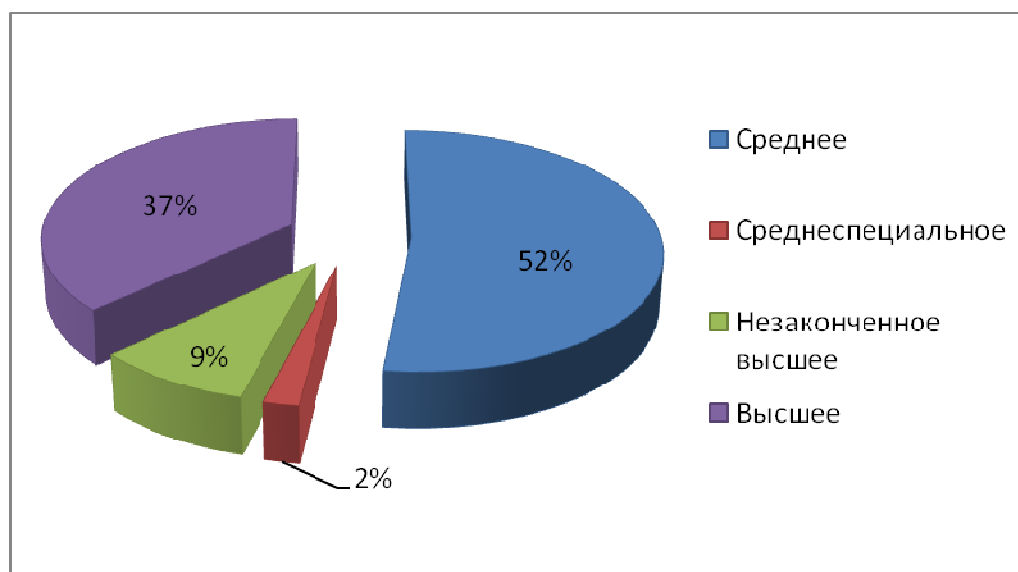


Рисунок 3. Качественный портрет современного мигранта 2013 г.<sup>3</sup>

Эксперты обратили внимание на наличие фактов ущемления прав и свобод мигрантов со стороны правоохранительных и других контролирующих органов. Это, по их мнению, связано со слабостью и разрозненностью институциональной среды по обеспечению и защите прав. Поэтому, по мнению большинства специалистов, трудовые мигранты из КР в РФ имеют весьма ограниченные возможности получить полноценную социальную защиту и поддержку.

Исследование состояния современной сферы трудовых взаимоотношений в Кыргызстане обуславливает необходимость улучшения и обновления правового механизма регулирования на рынке труда. При этом полезно было бы учесть законодательный опыт стран СНГ и иных зарубежных государств в области регулирования трудовых отношений. Возможно использовать данный опыт для построения своей успешной национальной модели.

Для реализации проактивной государственной политики воздействия на рынок труда необходимо разрабатывать национальную и региональные программы по содействию занятости, которые будут выработаны на основе детального изучения ситуации на рынке труда и прогнозов его развития. Данные программы должны учитывать особенности демографического и социально-экономического развития территорий. Структура программы занятости включает два уровня: макро - областные программы, и микро - районные (городские).

В свою очередь, регулирование занятости на региональном уровне предоставит возможность выявить особенности развития областей и регионов и на основе этого рекомендовать конкретные меры по созданию и улучшению условий занятости.

Грамотная и правильная политика регулирования занятости и рынка труда, как важная компонента социально-экономической государственной политики, должна гарантировать успешное выполнение трех важных задач: активизирование структурных

<sup>3</sup> Законы миграции или мигранты в законе [Официальный сайт Национального Института Стратегических исследований Кыргызской Республики]. URL: <http://www.nisi.kg/ru-analytics-230> (дата обращения 13.10.14.)

преобразований и катализация процессов перераспределения и трудоустройства высвобождаемой рабочей силы; минимизация времени, необходимого для вовлечения безработных в колею трудовой жизни; обеспечение работой каждого, кто находится в процессе ее поиска.

Хотелось бы рассмотреть два примера успешной реализации политики по содействию внешней и внутренней занятости.

В качестве примера успешной реализации внешней политики хотелось бы рассмотреть интеграционную политику Швеции, которая была и остается образцом для подражания на европейском пространстве. Целью интеграционной политики Королевства является «создание равного подхода к правам, обязанностям и возможностям каждого, вне зависимости от этнического происхождения и культурной составляющей».

Одними из самых успешных и действующих механизмов шведской интеграционной политики являются проекты «шаг в профессию - step-injobs» и «открытие диалога – dialogue-introduction». Первая инициатива предполагает содействие в трудовой занятости вновь прибывшим с параллельной и обязательной организацией языковых курсов. Для каждого работодателя, принявшего решение о найме вновь прибывшего мигранта, правительство компенсирует 75% заработной платы работника. Вторая инициатива, действие которой с 2010 года распространено на всю страну, предполагает четкое взаимодействие между уполномоченными миграционными органами и самим мигрантом. Так, лицо, получившее вид на пребывание/проживание в стране, одновременно получает консультацию/рекомендацию уполномоченных органов на то, в какой области его знания и навыки могут быть наиболее применимы.

К примеру успешной внутренней политики можно отнести политику по содействию занятости на рынке труда Азербайджана, целью которой было развитие предпринимательства, ускорение открытия рабочих мест и поддержка своих граждан на государственном уровне. Государство приняло ряд мер, которые увенчались успехом. Максимально было снижено количество налогов и сама ставка каждого налога. Производители сельскохозяйственной продукции практически были от них освобождены. Это послужило развитию предпринимательства и созданию новых рабочих мест.

За период 2006-2008 гг. во всех регионах Азербайджана было открыто 27500 новых предприятий и создано свыше 766 тысяч рабочих мест. Существующая в стране система лицензирования была в корне изменена, число лицензируемых видов деятельности в значительной степени сокращено, а сроки лицензии продлены. Применение новой системы лицензирования дало толчок развитию свободной конкуренции и повышению качества производимой продукции и оказываемых услуг. В стране были ликвидированы экспортные пошлины и установлена 15% максимальная ставка пошлин на импорт. В период выполнения государственной программы одним из важных направлений государственной поддержки предпринимательства стал механизм предоставления льготных кредитов бизнесменам.

В этом ключе целесообразно было бы заключение двусторонних международных договоров по защите прав и интересов граждан Кыргызстана за рубежом. И такие проекты, как «шаг в профессию - step-injobs» и «открытие диалога – dialogue-introduction», имели бы большую значимость для создания благоприятного климата работников, находящихся далеко от Родины.

Также можно сделать выводы, что эффективные адекватные и соответствующие реалиям стратегии содействия занятости и поддержки работающих граждан существуют. Необходимо лишь разработать свою национальную модель, отвечающую требованиям и

условиям определенной страны. Требуется разработка генеральной схемы создания рабочих мест, методика выделения региона или города депрессивного типа, критической ситуации на рынке труда на базе показателей занятости и уровня жизни населения. И самое важное, на что не обращается практически никакое внимание, - это необходимость пересмотра отношения правительства к решению проблемы. А именно, нужно осознать влияние сегодняшних непродуманных либо сиюминутных решений, выгодных только для себя, с позиций долгосрочного будущего. Это позитивно сказалось бы на всем, что делает, издает, производит правительство, так как, к сожалению, результат, что мы имеем на выходе лишь решения, приносящие выгоду группе заинтересованных лиц либо фиктивные решения, не способные изменить ситуацию к лучшему.

Необходимо выстроить единую информационную систему «образовательное учреждение - выпускник - работодатели». Система базируется на концепции качественной «обратной связи» между элементами данной информационной «инфраструктуры» и посредственного воздействия агентов трудового рынка, что делает необходимым построение новой инфраструктуры, которая позволит разработать способы быстрого получения информации для использования ее в решении определенных задач. Часто знания, полученные в вузе, бесполезны, утрачиваются в процессе заполнения многочисленных документов, а на саму работу, ее качественное выполнение остается мало времени, сил и желания<sup>4</sup>. Таким образом, образовательное учреждение будет формировать предложение под спрос работодателей, выступая особым посредником на рынке труда. Вопрос структуризации предложения будет решаться уже не только на уровне государства, но образовательного института. Необходимо тесное сотрудничество представителей бизнеса и образования с целью содействия подготовке и трудоустройству выпускников учебных заведений, отвечающим современным требованиям рынка труда. В этом контексте перспективным будет взаимодействие и интегрированная деятельность всех элементов «инфраструктуры»: учащихся студентов и школьников, образовательных учреждений и работодателей.

Результаты проведенного автором исследования позволяют выстроить определенный перечень рекомендаций по совершенствованию регулирования в сфере занятости и миграции.

Важно обеспечить полноценную систему по охране прав и защите интересов граждан Кыргызстана, совершающих трудовую деятельность за границей через деятельность дипломатических представительств. Этому поможет установление контактов с правительственными ведомствами в принимающем государстве для поиска возможных источников занятости, также налаживание связей с отраслями, ассоциациями, торговыми домами, компаниями и предпринимателями, являющимися потенциальными источниками занятости для граждан Кыргызстана.

Эффективную систему управления трудовой миграцией можно сформировать за счет улучшения законодательства в области миграции, включая в себя разработку и совершенствование нормативной правовой базы по трудовой миграции за рубежом, улучшение межведомственной координации и институциональное развитие уполномоченного органа в сфере миграции и других партнеров по регулированию вопросов международной трудовой миграции.

---

<sup>4</sup>Ярская В. и др. Молодым куда у нас дорога? Спрос и предложение рынка труда // Общественное мнение. Общественно-политический и экономический журнал. – 2012. - №7(154). С. 40-45.

Целесообразно создание действенных способов и инструментов управления трудовой миграцией, базирующихся на поддержании и синергии двух и более сторонних международных отношений и обеспечение условий для свободного передвижения на международном рынке труда. Государство должно построить устойчивую государственную систему по поддержке трудовых мигрантов в течение всего миграционного процесса, организовав все условия для их защиты до выезда, во время трудоустройства за границей и по возвращении на родину. Также государство обязано гарантировать охрану прав своих граждан, работающих за рубежом через отлаженную систему обеспечения трудоустройства своим гражданам и надзора за соблюдением их прав за границей. Это достижимо только при проведении превентивных мер, а именно через создание особой инфраструктуры. Целью данной инфраструктуры будет оказание всего спектра услуг для потенциальных мигрантов. Это возможно только при условии, когда права трудовых мигрантов защищены до их выезда за рубеж через создание инфраструктуры, позволяющей оказывать полный спектр услуг потенциальным трудовым мигрантам. В этом направлении актуально было бы формирование системы домиграционной и профессиональной подготовки трудящихся мигрантов; формирование институциональной системы информирования и консультирования трудящихся мигрантов по вопросам, связанным с трудовой миграцией за рубеж.

Перспективным будет поддержание и укрепление государственного партнерства в работе по подготовке, координированию и защите трудящихся за границей. Важно установить и поддерживать контакты с диаспорами, общественными организациями сограждан за рубежом. Необходимо государственное соучастие в развитии и улучшении в стране системы государственных и негосударственных организаций по содействию занятости за границей.

В качестве меры по улучшению климата на внутреннем рынке и поддержке предпринимательства можно в качестве образца взять азербайджанскую модель политики содействия занятости населения. В рамках этого нужно повысить доступность кредитных ресурсов (дешевыми и длинными кредитами), в том числе кредитов под оборот для малого и среднего бизнеса, снизить ставки налога для частных предпринимателей, либо даже рассмотреть систему льготных кредитов для бизнесменов. Благоприятной предпосылкой в процессе поддержки предпринимательства будут реформы системы государственного управления, направленные на минимизацию вмешательства государства в дела бизнеса, которые уже сегодня дают первые результаты в части упрощения процедур открытия, лицензирования и ведения бизнеса в Кыргызстане.

Таким образом, успешное функционирование обновленного механизма регулирования рынка труда во многом зависит от действенного сочетания функционирующих и вновь вводимых регуляторов занятости. Сейчас, когда уже определена и опробована теоретическая база регулирования занятости, накоплен некоторый опыт работы на рынке труда и сотрудничества с ведомствами и иностранными партнерами, возникла возможность и настоятельная необходимость в продолжении этой работы в целях дальнейшей модернизации действующей системы и выработки новых улучшенных подходов к решению проблем занятости на рынке труда в современных условиях.

## Список литературы:

1. Законы миграции или мигранты в законе [Официальный сайт Национального Института Стратегических Исследований Кыргызской Республики]. URL: <http://www.nisi.kg/ru-analytics-230> (дата обращения 13.10.14.).
2. Исаков К.И. Оптимизация политики занятости и регулирование рынка труда// – Бишкек: Вестник КРСУ. – 2003. - №1. [Электронный каталог публикаций Вестник КРСУ]. URL: <http://www.krsu.edu.kg/vestnik/2003/v1/a01.html> (дата обращения 13.10.14.).
3. Койчуев Т., Койчуев П., Койчуева М. Избрав путь, идти прямо к цели. – Бишкек: ОО «Экономисты за реформу», 2002. – С. 63-66.
4. Национальный статистический комитет КР. Занятость и безработица. Итоги интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы в 2012 г. – Бишкек. 2013. – 197 с.
5. Национальный статистический комитет КР. Кыргызстан в цифрах: Статистический сборник. – Бишкек. 2014. – С.174-183.
6. Национальный статистический комитет КР. Социальные тенденции Кыргызской Республики: 2008-2012: Выпуск 9. – Бишкек. 2013.
7. Стратегия регулирования внешней трудовой миграции Кыргызской Республики на период до 2020 года. URL: <http://mirpal.org/files/files/> (дата обращения 13.10.14.).
8. Ярская В. и др. Молодым куда у нас дорога? Спрос и предложение рынка труда // Общественное мнение. Общественно-политический и экономический журнал. – 2012. - №7(154). – С. 40-45.
9. Andersson, R., Weinar, A. Integration policies: Sweden country report. – EUI: Migration Policy Centre, 2014.

## THE IMPROVEMENT OF REGULATION MECHANISM OF THE MARKET IN KYRGYZSTAN

*Aitkulova Nasyat Japaralyevna,*

Peoples' Friendship University of Russia

117198, Moscow, Miklukho-Maklaya str., 6

*The publication presents analytical overview of the current state in the labour market of Kyrgyzstan. indicated a problem fields of national policy in this sphere. The article presents the view for the national model of labour market regulating. Also determined concrete measures to improve the regulating mechanism of labour market. The author conducted deep analysis of internal and external migration situation in Kyrgyzstan, described specific features of Kyrgyz labour market. Also the article describes the problems migrants face with and presents the portrait of modern migrant from Kyrgyzstan.*

*Key words: labour market, unemployment, labour migration, employment policy.*

*JEL codes: E 240, J450, J 530.*