

Аналитическая заметка

**Политика экспорта рабочей силы: вызовы для Кыргызстана**

*Анар Мусабаева*  
*независимый эксперт*

За последнее десятилетие Кыргызстан стал страной, поставляющей в значительных количествах рабочую силу на рынки труда России, Казахстана, других стран СНГ. Признавая слабость и уязвимость национальной экономики, кыргызстанское правительство возлагает надежды на то, что трудовая миграция позволит и в дальнейшем снять напряжение на внутреннем рынке труда и обеспечит достаточно стабильные денежные поступления в республику. В настоящее время в стране, наряду с шагами по регулированию и легализации миграции, предпринимаются меры по защите прав трудовых мигрантов в странах их пребывания. Вместе с тем все более активно развивается ориентация правительства страны на политику управляемого экспорта рабочей силы по наиболее востребованным в принимающих странах специальностям и уровню квалификации, обеспечивающему конкурентоспособность трудовых мигрантов. В данной статье анализируются факторы, определяющие перспективы политики экспорта квалифицированной рабочей силы.

Данные исследований свидетельствуют о том, что на пути достижения эффективности выбранной политики в области трудовой миграции имеется множество вызовов. Основными вызовами являются проблемы в сфере маркетинга рабочей силы и изучения тенденций развития отечественного и зарубежного рынков труда, а также проблемы значительной затратности и сложности рыночной переориентации системы профессионального образования. В то же время, вследствие трудовой миграции населения, Кыргызстан теряет рабочих по востребованным специальностям, на внутреннем рынке труда возникают диспропорции, которые продолжают расти.

Очевидно, что в нынешних условиях самыми оптимальными шагами в увеличении пользы от трудовой миграции являются предварительное ориентирование потенциальных мигрантов в вопросах их трудовой деятельности и повышение уровня владения ими русским языком. Для развития внутреннего рынка труда, а также для осуществления более эффективного маркетинга трудовых ресурсов для экспорта крайне важно формирование и систематическое использование аналитических инструментов изучения рынков труда в Кыргызстане и СНГ. Реформирование системы профессионального образования должно ориентироваться, прежде всего, на интересы отечественного рынка труда.

***Трудовая миграция из Кыргызстана и тенденции в ее регулировании***

В последнее десятилетие Кыргызстан активно поставляет рабочую силу в Россию, Казахстан, другие страны СНГ и некоторые страны дальнего зарубежья. Анализ текущей ситуации показывает, что в ближайшее время тенденция оттока «новых» мигрантов наряду со значительными массами «повторных» мигрантов сохранится, как и сами направления миграции, хотя и с определенной долей диверсификации. Так, среди направлений, избираемых потенциальными мигрантами за последнее время, есть также Турция и Корея<sup>1</sup>. Основные потоки трудовых мигрантов все еще продолжают оставаться за пределами организованной и

---

<sup>1</sup> Здесь и далее автор ссылается на данные пока еще не опубликованного исследования «Утилизация человеческих ресурсов Кыргызстана», которое было проведено в мае-июле 2008 г. по заказу МОТ командой исследователей под руководством автора данной статьи.

регулируемой миграции. По разным оценкам, от 80 до 90% трудовых мигрантов уезжают по неофициальным каналам.

В настоящее время в силу демографических факторов ежегодно на рынок труда в Кыргызстане вступает от 70 до 100 тыс. человек, а абсорбционная способность отечественного рынка труда имеет свои пределы. В нынешней ситуации, когда экономика развивается медленными темпами, уровень жизни основной массы населения остается низким, а уровень бедности высоким, государство поощряет своих граждан в их стремлении искать работу за границей, больше зарабатывать и высылать свои сбережения через официальные каналы.

Наряду с усилиями направить внешнюю трудовую миграцию в легальное и регулируемое русло, правительство Кыргызстана предпринимает определенные меры для защиты прав мигрантов в странах их пребывания, опираясь на международные конвенции и различные двусторонние и многосторонние договоры. В обоих этих направлениях работы имеются серьезные трудности.

На сегодняшний день почти аксиоматичным стал следующий дискурс: в связи с неизбежностью миграции населения из Кыргызстана в поисках работы в силу состояния национальной экономики, необходимо предпринять усилия по максимальному увеличению выгод от трудовой миграции как для государства, так и для самих мигрантов. В качестве выгод рассматриваются, прежде всего, как возможность снятия напряжения на отечественном рынке труда за счет оттока определенной части трудоспособного населения, так и существенные денежные вливания мигрантов в страну. Для максимизации выгод трудовой миграции предлагается сделать трудовые ресурсы Кыргызстана конкурентоспособными на зарубежных рынках труда, прежде всего в России и Казахстане.

Известно, что мигранты из Кыргызстана (да и всей Средней Азии) заняты в России и Казахстане главным образом на низкооплачиваемых, тяжелых, грязных, непрестижных работах. Это работы, которые, согласно международной терминологии, относятся к так называемой категории трех «D» – dirty, difficult, dangerous. Иными словами, это виды работ, на которых не хотят быть заняты граждане принимающих стран. Управляемый экспорт рабочей силы подразумевает, что наши рабочие-мигранты должны обладать теми знаниями, навыками и квалификацией, которые востребованы на иностранных рынках труда и которые могут повысить их конкурентоспособность, вследствие чего они будут в состоянии претендовать на работы, требующие определенной квалификации, а значит, и лучше оплачиваемые. Более высокая зарплата означает большие доходы мигрантов и большие переводы денег домой. Подразумевается также, что квалифицированные рабочие лучше защищены от нарушений их прав и эксплуатации.

Кыргызстан не одинок в выборе стратегии целенаправленного и управляемого экспорта квалифицированной рабочей силы. Многие бедные страны с избыточными трудовыми ресурсами осуществляют подобную политику, предпринимая усиленные меры по маркетингу трудовых ресурсов. Одним из наиболее ярких примеров служат Филиппины, опыт которых часто афишируется как успешный пример максимизации пользы от трудовой миграции.

В соответствии с выбранной линией, правительство Кыргызстана работает в настоящее время над тем, чтобы легализовать трудовую миграцию из республики, заключая двусторонние договоры с отдельными странами. Договор с Кореей, заключенный в 2007 году, об установлении квоты в 5000 человек, – один из таких примеров. Насколько успешной будет данная программа, пока сказать сложно, поскольку в Кыргызстане сейчас мало найдется представителей рабочих профессий, достаточно хорошо владеющих корейским языком.

При выработке и обсуждении политики экспорта рабочей силы необходимо понимание того, что успешность выбранной стратегии зависит от требований рынка труда стран СНГ или других стран, которые выбираются мигрантами в поисках занятости.

Для успешности такой стратеги нужны некоторые условия: определение нужд рынков труда принимающих стран, прогнозирование динамики изменений на них, а также стремление удовлетворить более конкретные потребности клиентов, то есть иностранных работодателей в

рабочей силе определенного профиля и качества. Это своего рода маркетинг отечественных трудовых ресурсов.

Реализация стратегии регулируемого экспорта квалифицированной рабочей силы из Кыргызстана настолько же проблематична, насколько она может казаться весьма привлекательной на первый взгляд.

### ***Вызовы для стратегии экспорта квалифицированной рабочей силы***

Как было отмечено выше, для эффективного маркетинга трудовых ресурсов необходимо идентифицировать потребности в рабочей силе, существующие на иностранных рынках труда. Иначе говоря, нужно определить где, в каких сегментах рынка труда, в каких отраслях экономики, географических регионах имеется спрос на рабочую силу. Необходимо далее определить, какие виды профессий востребованы и насколько значителен разрыв между существующим спросом и предложением рабочей силы по востребованным профессиям. Следующим этапом должен быть серьезный анализ перспектив рынка труда, в частности, насколько устойчивы те или иные тенденции, насколько высока вероятность сохранения спроса на рабочую силу определенного профиля, каковы особенности динамики развития рынка труда и экономики в целом. Наконец, выявив, на какую нишу могут претендовать рабочие мигранты, нужно определить состояние и качество рабочей силы, поступающей в настоящее время на иностранные рынки труда, и что необходимо сделать для того, чтобы трудовые ресурсы отвечали нынешним и будущим требованиям иностранных работодателей.

Какие инструменты у Кыргызстана на данный момент имеются для осуществления маркетинга своих трудовых ресурсов? Необходимо признать, что усилия по маркетингу трудовых ресурсов в Кыргызстане находятся в зачаточном состоянии, как, впрочем, и анализ рынка труда, и прогнозирование и отслеживание динамики его развития в современных условиях.

Институциональные механизмы регулирования и политики в области миграции и занятости в условиях переходной экономики недостаточно развиты, а состояние инструментов анализа рынка труда, в том числе статистики в этой области, довольно плачевное. Если во всем мире такое направление науки, как экономика труда, является одним из наиболее востребованных прикладных направлений, то на всем пространстве СНГ экономика труда только начинает развиваться и испытывает множество трудностей.

Страны, для которых экспорт рабочей силы является политикой, очень много внимания уделяют изучению и постоянному мониторингу иностранных рынков труда, являющихся основными принимающими сторонами. Кыргызстан в этом смысле обладает минимальным потенциалом, поскольку в нашей стране не существует систематического изучения даже собственного отечественного рынка труда. После распада СССР систему статистических и научных инструментов анализа рынка труда охватил кризис. К примеру, при плановой экономике были свои наработанные годами методы изучения и анализа тенденций на рынке труда. Тогда было очень легко вести учет занятости, рабочей силы и ее профиля, поскольку все предприятия были государственными. Информация по балансу трудовых ресурсов основывалась тогда на строгой отчетности предприятий. С появлением частного сектора, теневого рынка труда и других сопутствующих переходной экономике изменений прежние методики уже не могли отражать реальную картину, а новой методологии и инструментов анализа рынка труда не было.

Проведенное Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики в 2002 г., при поддержке DFID, обследование рабочей силы на основе домохозяйств было первым в своем роде исследованием с применением новой методологии изучения занятости и трудовых ресурсов в масштабе всей республики. Однако подобные исследования, к сожалению, не стали систематическими. Неудивительно, что в данное время анализ рынка труда основывается на весьма приблизительных или оценочных суждениях, а не на более или менее надежной статистике.

В силу вышеуказанных причин изучение зарубежных рынков труда находится в еще более худшем состоянии. В основном это различные исследовательские проекты, реализуемые при поддержке международных организаций. Такие исследования, безусловно, полезны при общем дефиците информации и данных. Однако они, как правило, имеют определенный фокус, узкие рамки и ограниченные ресурсы, а также несовершенные, вследствие новизны тематики и различных организационных трудностей, методологии. Отслеживанием динамики рынков труда тоже практически никто не занимается.

Частные агентства занятости в странах, экспортирующих рабочую силу, играют важную роль в качестве посредников на рынке труда и обладают информацией и инструментами анализа зарубежных рынков труда. В Кыргызстане же агентства занятости малочисленны, недостаточно развиты институционально и не всегда обладают нужной информацией и связями с работодателями. Как правило, они не имеют ресурсов, достаточных для того, чтобы содержать свои представительства в странах-реципиентах либо поддерживать постоянные контакты с работодателями этих стран. Помимо прочих трудностей, частные агентства занятости нередко сталкиваются в своей работе с бюрократическими препонами, что толкает их в нелегальное русло.

Таким образом, у Кыргызстана нет эффективных инструментов анализа рынков труда, которые позволяли бы выстроить обоснованную политику экспорта рабочей силы. Что же касается подготовки конкурентоспособных рабочих кадров, обладающих востребованными знаниями и навыками и признаваемой в странах-реципиентах квалификацией, то здесь тоже много проблем.

В рамках недавно проведенного исследования МОТ по использованию человеческих ресурсов были проведены опросы работодателей в Москве и Екатеринбурге, Алматы и Астане. У работодателей спрашивали, какие рабочие профессии востребованы, насколько велик разрыв между спросом и предложением рабочих по этим специальностям, работают ли у них граждане Кыргызстана, на каких видах работ заняты мигранты, признается ли их квалификация по рабочим специальностям, полученным в своей стране и др. Судя по ответам участников опроса, в России и Казахстане наиболее востребованы рабочие специальности, используемые в строительстве, жилищно-коммунальном хозяйстве, общественном питании, швейном производстве.

Почти идентичным оказался список профессий, востребованных работодателями Кыргызстана. Интересно, что на отечественном рынке спрос на многие специальности удовлетворен лишь частично, работодатели постоянно жалуются, что им не хватает рабочих кадров по многим специальностям. В Кыргызстане, таким образом, складывается ситуация, когда отечественный рынок труда соперничает с рынками труда в СНГ в использовании трудовых ресурсов примерно одного профиля. В этом соперничестве Кыргызстан проигрывает, теряя востребованные кадры, устремляющиеся на зарубежные рынки труда, где оплата в несколько раз выше, хотя и не отвечает ожиданиям трудовых мигрантов.

Вместе с тем, определенный парадокс, обнаруженный в ходе исследования МОТ, заключается в том, что работодатели Кыргызстана, «жалуясь» на нехватку кадров рабочих специальностей, не готовы при этом платить достойную заработную плату дефицитным рабочим. Предложения зарплат – в основном в пределах 100–200 долларов США, что при нынешней инфляции не удовлетворяет элементарных нужд людей и заставляет их искать лучших заработков. Еще один интересный факт заключается в том, что работодатели, постоянно говорящие о том, что система профессионально-технического обучения в стране должна реформироваться в направлении удовлетворения потребностей рынка и спроса работодателей, в то же время неохотно идут на тесное сотрудничество с системой ПТО. Почти 80% работодателей, участвовавших в исследовании, не инвестируют свои ресурсы в подготовку кадров, лишь номинально участвуют в совместном обсуждении и разработке учебных программ с учетом изменений на рынке труда и склонны возлагать всю ответственность на государство. Кроме этого, местные работодатели в ходе опросов обычно признаются в том, что основной практикой найма на работу новых работников является

рекомендация родственников или знакомых. Никакой речи о найме на основании квалификационных данных не идет, что вызывает вопрос: не является ли проблема нехватки трудовых ресурсов вымышленной? Другими словами, в действительности ли существует недостаток в трудовых ресурсах или это проблемы, имеющие большее отношение к культурно-историческим практикам найма? Все эти парадоксы и вопросы представляют большое поле для исследователей темы трудовой миграции.

Необходимо отметить, что во всем мире профессионально-техническое образование является дорогостоящим, особенно если речь идет об освоении и применении новейших технологий. Отраслевые профессиональные ассоциации и организации работодателей принимают самое непосредственное участие в разработке квалификационных стандартов, сертификации и аккредитации учебных заведений.

В последние годы при обсуждении темы трудовой миграции все чаще речь идет о качестве подготовки кадров в Кыргызстане и необходимости реформирования системы начального профессионального образования (ПТО), поскольку от качества ПТО зависят во многом перспективы эффективного использования трудовых ресурсов как в стране, так и за ее пределами. Определенные шаги в этом направлении предпринимаются соответствующими государственными органами и международными агентствами. Но по-прежнему подготовка рабочих кадров основывается на устаревших программах, квалификационных стандартах, принятых еще в советское время, и в целом, система ПТО продолжает играть социальную роль непростительного «приюта для сирых»<sup>2</sup>.

Отставшая по материально-технической базе и техническому оснащению, система обучения с перекосом в сторону теоретической подготовки требует серьезной модернизации. Даже при условии эффективного использования средств грантов международных организаций, невозможно за несколько лет исправить положение дел в системе ПТО. Заявления политиков о необходимости перестроить систему ПТО для подготовки рабочих кадров по востребованным в России или Казахстане специальностям являются несколько наивными. Для кардинальной перестройки системы ПТО нужны огромные ресурсы и время. Кроме этого спорной является и правильность ориентации системы ПТО на внешние рынки труда, учитывая, что внутренний рынок не насыщен рабочими кадрами во многих отраслях. Другое дело, если это касается краткосрочных курсов, на которых потенциальные мигранты могут получить хотя бы минимальные практические навыки или квалификацию. Они могут сыграть положительную роль в улучшении качества поставляемой рабочей силы из Кыргызстана. Однако в этом случае резонно задать такие вопросы: насколько переобучение или краткосрочная подготовка оправдывает себя, будет ли квалификация наших рабочих признаваться в зарубежных странах и насколько такие курсы могут повысить шансы мигрантов на более достойную работу?

Анализ текущей ситуации показывает, что значительная часть мигрантов (65,5% работающих в настоящее время в Казахстане, и 37,2% работающих в России) занята на работах, не требующих никакой квалификации. Примерно 33 % мигрантов в России и 19 % мигрантов в Казахстане пришлось пройти переобучение на производстве. В пяти случаях из десяти работодатели России не интересуются квалификацией мигранта. Более того, отвечая на вопросы о перспективах рынка труда и будущего спроса на рабочих, работодатели и в России и Казахстане отметили, что в ближайшее десятилетие спрос в основном сохранится на неквалифицированных рабочих или рабочих с низкой квалификацией (разнорабочих, уборщиков, дворников и т.п.). Эти данные свидетельствуют о том, что наши трудовые мигранты заняты на неквалифицированной работе, причем среди них есть такие, которые имеют среднетехническое, начальное профессионально-техническое и даже высшее образование. В силу природы трудовой миграции, когда мигранты занимают ниши, не заполняемые гражданами страны-реципиента, происходит дисквалификация и потеря имеющихся навыков у специалистов, имеющих квалификацию, но занятых на

---

<sup>2</sup> Выражение «приют для сирых» было употреблено в материале: «“Злое перо” об образовании: ПТУ – приют для сирых или кузница среднего класса?» Источник: Информационное агентство АКIPress, 11 июля 2006 г. на сайте: <http://www.akipress.org>

неквалифицированных работах. Ту часть мигрантов, которая в состоянии конкурировать с рабочей силой из других стран, вероятнее всего ожидает ужесточение конкуренции. Проблема с признанием квалификаций достаточно серьезна. Квалификации, присвоенные в Кыргызстане, в основной массе случаев не признаются работодателями России или Казахстана. Если мигрант претендует на работу, требующую определенной квалификации, его сертификат не имеет значения, а навыки и умения проверяются практическим способом. Основной проблемой трудовых мигрантов, особенно мигрантов «новых» потоков, является слабое знание русского языка.

В массовом порядке и за короткое время Кыргызстан просто не в состоянии готовить рабочие кадры с международно-признанной квалификацией специально для трудовой миграции. Между тем в потоках «новых» мигрантов наблюдается возрастание доли лиц, окончивших только среднюю школу или 9 классов, то есть тех, кто не успел или не захотел получить какую-либо квалификацию. В таких условиях целесообразнее было бы направить усилия в первую очередь на улучшение языковой подготовки, а также на усиление работы по ориентации отъезжающих по разным вопросам их трудовой деятельности.

Что касается реформирования системы ПТО, здесь первоочередным приоритетом должны быть интересы отечественного, а не зарубежных рынков труда. Для эффективного регулирования рынка труда нужны реформы в области статистического учета занятости и анализа рынка труда.

В целом для оптимизации процессов миграции и более эффективного использования человеческих ресурсов, а также противостояния вызовам в случае дальнейшей ориентации Кыргызстана на экспорт квалифицированной рабочей силы можно предложить ряд рекомендаций.

### ***Заключения и рекомендации***

- Для более или менее успешного осуществления стратегии экспорта квалифицированной рабочей силы важно заниматься маркетингом трудовых ресурсов на соответствующих зарубежных рынках труда. Для этого необходимо наладить систематическое изучение рынка труда, как отечественного, так и зарубежных рынков труда, куда направляется большинство наших мигрантов, с тем чтобы выявлять тенденции, определять динамику спроса и предложения на те или иные виды трудовых ресурсов. Существующие инструменты анализа рынка труда отрывочны, несистематичны и сталкиваются с множеством проблем, как в плане их финансового обеспечения, так и методологического, в том числе и в области государственной статистики.
- Необходимо изучить международный опыт и отобрать те инструменты анализа рынка, которые не требуют больших ресурсов и являются реалистичными и осуществимыми. Так, в Кыргызстане многие исследования проводятся на средства международных организаций. Однако необходимо чтобы государство также взяло на себя определенные обязательства в плане систематического изучения рынка труда. К примеру, ежемесячные или квартальные аналитические бюллетени с описанием тенденций в экономике, на рынке труда вполне возможно делать, имея и незначительные ресурсы, на основе вторичных источников. Этим должны заниматься соответствующие государственные органы, привлекая к сотрудничеству аналитические организации, организации работодателей, других партнеров. Кроме того, ассоциации работодателей, профессиональные ассоциации могут наладить осуществление секторальных оценок изменений на рынке труда.
- Введение должности атташе по вопросам рынка труда при посольствах и консульствах Кыргызстана, в особенности в России и Казахстана, тоже могло бы сыграть положительную роль. Трудовые атташе могли бы не только заниматься анализом

тенденций развития зарубежных рынков труда, но и помогать государственным и частным агентствам занятости в налаживании связей с работодателями.

- В настоящее время Кыргызстан, с учетом ограниченности его ресурсов, не в состоянии проводить проактивный маркетинг своих трудовых ресурсов в России и Казахстане. Сравнение Кыргызстана со многими странами, экспортирующими свои трудовые ресурсы, не совсем корректно, поскольку численность населения Кыргызстана слишком мала в сравнении, например, с Филиппинами, Индией, Шри-Ланкой или Пакистаном. Часть проблем можно было бы решить с помощью мер, направленных на развитие отечественного рынка труда. Как показывает анализ текущей ситуации на рынке труда в Кыргызстане, такие явления, как растущий уровень безработицы, сокращение занятости и возрастание доли частичной, вторичной занятости и самозанятости, могут быть вызваны не только избытком трудовых ресурсов как таковых. Эти явления обусловлены скорее дисбалансом между различными секторами экономики, гиперурбанизацией, консервативностью системы профессионального образования, не успевающего за требованиями рынка труда в новых условиях, падением качества образования, проблемами в законодательном регулировании трудовых отношений.
- Важно формировать и развивать такое направление науки, как экономика труда. К примеру, на данный момент одной из актуальных тем, заслуживающих серьезного изучения, является вопрос формирования заработных плат. При нехватке специалистов по многим профилям Кыргызстан, тем не менее, не может удержать востребованных рабочих и теряет их в пользу внешней миграции в силу существенных различий в заработной плате. Более того, поскольку в стране квалификация сотрудника при найме на работу не всегда играет первостепенную роль в противоположность родственным и другим связям, следует выяснить, является ли проблема неудовлетворенного спроса на рабочую силу проблемой нехватки кадров определенного профиля или связана с другими особенностями местного рынка труда. Здесь – большое поле деятельности для социологов в плане изучения динамики рынка труда на микроуровне, то есть на уровне предприятий.
- Учитывая, что в ближайшей перспективе Россия и Казахстан будут по-прежнему основными направлениями трудовой миграции из Кыргызстана и что слабое знание русского языка мигрантами остается основной проблемой, по признанию как работодателей, так и мигрантов, целесообразнее сделать упор на улучшение языковой подготовки потенциальных мигрантов. Это будет первым и реальным шагом в направлении маркетинга трудовых ресурсов и улучшения положения и условий труда трудовых мигрантов.
- Анализ показывает, что связь между работодателями Кыргызстана и системой профтехобразования остается слабой, что усугубляет проблему нарушенных взаимосвязей ПТО с рынком труда. Так, работодатели, критикуя систему профессионально-технического образования, зачастую неохотно сотрудничают с учебными заведениями в разработке новых учебных планов, введении новых квалификационных стандартов, сертификации и аккредитации. Подавляющее большинство работодателей не вкладывают инвестиции в систему ПТО и склонны возлагать ответственность за реформирование профессионального образования на государство. В этом контексте важно проводить работу по налаживанию реальных связей между работодателями и образовательными учреждениями, при этом необходимо продумать механизмы повышения заинтересованности сторон в таком сотрудничестве. Необходимо, хотя бы по секторам, начать формирование новой системы квалификационной сертификации и стандартизации трудовых ресурсов.
- Модернизация профессионально-технического образования должна рассматриваться как общенациональная задача и нацеливаться, прежде всего, на интересы внутреннего рынка труда, сопровождаясь реформами во всех звеньях образовательной системы.