

Открывая двери подготовке политики: Средняя Азия и Южный Кавказ

Проект Фонда Демократии ООН № .UDF-GLO-09-281

**Подходы к разработке Миграционной политики
в странах Центральной Азии и Европы**
(Сравнительный анализ на примере Кыргызской Республики и Польши)

Айнура Уметова

Участник проекта из Бишкека, Кыргызстан

*Эта статья возникла с поддержкой
Фонда Демократии Объединённых Наций (UNDEF).
За содержание этой статьи полностью ответственен её автор.
Содержание статьи не отражает неизбежно мнение
Организации Объединённых Наций,
Фонда Демократии Объединённых Наций или его Совета Директоров.*

Содержание

Глоссарий терминов	101
Благодарность	102
Резюме	102
1. Введение	105
2. Характеристика миграционной подвижности населения.....	107
2.1 Современное развитие миграционных тенденций в Кыргызской Республике.....	107
2.2 Особенности формирования и развитие миграционной ситуации Польши	113
2.3 Выводы	123
3. Миграционная политика государства как ответ на современную систему вызовов	124
3.1. Подходы к Миграционной политике и работа с миграционными процессами	125
3.2. Оценка использования опыта Польши в области миграционной политики и возможности его применения в условиях Кыргызской Республики.....	131
3.3. Выводы	138
4. Рекомендации по разработке и регулированию Миграционной политики Кыргызской Республики	140
Библиография	142
Приложения	144

Глоссарий терминов

Миграция – это пространственная активность (перемещение) индивида, направленная на овладение ресурсами новых территорий и связанная с переменой места жительства.

Миграция населения международная (внешняя, межгосударственная миграция населения), движение населения через государственные границы.

Международная миграция рабочей силы – межгосударственное перемещение трудовых ресурсов со сменой постоянного места жительства.

Эмиграция – выезд населения страны за границу.

Иммиграция – въезд населения других стран на территорию данной страны.

Межрегиональная или внутренняя миграция - передвижение людей из одного региона страны в другой с целью или намерением поиска нового места проживания.

Сезонная миграция - связана с кратковременным (в пределах года) въездом для работы в тех отраслях хозяйства, которые имеют сезонный характер (сельское хозяйство, рыболовство, сфера услуг).

Маятниковая миграция (челночная, приграничная) – ежедневный, реже еженедельный, переезд из одной страны в другую и обратно. Мигрантов, пересекающих таким образом границу для работы в соседней стране, называют «рабочими-фронтальерами».

Нелегальные мигранты – лица, незаконно въезжающие в поисках работы в другие страны, а также лица, пересекающие границу на законных основаниях (по частным приглашениям, в качестве туристов и т.п.) с последующим нелегальным трудоустройством.

Вынужденная миграция - обусловлена прежде всего политическими и экологическими факторами. Она находит выражение в первую очередь в движении беженцев.

Беженцы – лица, покинувшие страну, в которой они постоянно проживали, в силу чрезвычайных обстоятельств.

Социальная интеграция – (лат. integratio- восстановление, восполнение; лат. integer – целый) - Принятие индивида другими членами группы. Процесс установления оптимальных связей между относительно самостоятельными малосвязанными между собой социальными объектами (индивидуумами, группами, социальными классами, государствами) и дальнейшее их превращение в единую, целостную систему, в которой согласованы и взаимозависимы ее части на основе общих целей, интересов.

Благодарность

Автор исследования выражает глубокую благодарность экспертам и руководству Instytut Spraw Publicznych (Institute of Public Affairs) за оказанную поддержку в проведении исследования и организации встреч с экспертами. Особую признательность хотелось бы выразить Координатору проектов Программы развития миграционной политики (Migration and Development Policy Program) Каролине Грот (Karolina Grot), а также Руководителю Программы развития миграционной политики (Migration and Development Policy Program) Юстине Фрилак (Justyna Frelak).

Отдельную благодарность за содержательные встречи хотелось бы выразить всем экспертам: Kinga Wysienska, Zuzanna Brunarska, Maryla Koss, Ola (Aleksandra) Chrzanowska, Krzysztof Lewandowski, Paulina Babis, Agnieszka Lada, Jacek Kucharczyk, Mikołaj Pawlak, Mirosław Bieniecki, Mirosława Keryk, Izabela Przybysz.

Автор также выражает признательность Академическим руководителям Пиотру Кажмиеркиевич (Piotr Kaźmierkiewicz) и Линде Аустере (Linda Austere) за оказание помощи в организации и подготовке этой работы

Резюме

- 1) В рамках данной аналитической работы предлагается рассмотреть подходы к выработке Миграционной политики в Кыргызской Республике и Польше. Опыт Польши в работе с миграционными процессами и их проявлениями может послужить примером того, как выстроена деятельность неправительственных организаций, аналитических структур, на каких приоритетах основана политика государства, какие вопросы были упущены из зоны рассмотрения миграционной политики и каким образом это может отразиться на развитии ситуации в целом. Из анализа миграционной ситуации стран следует что, несмотря на разные предпосылки, условия и масштабы развития миграционных процессов, характер социально-экономических последствий проявляются в рамках одной модели. Однако наиболее актуальными вопросами для Кыргызской Республики являются: изменение демографической структуры, социокультурный фактор, дифференциация развития регионов. Это в представленной работе определяет подходы и приоритеты при рассмотрении и анализе вопросов, отраженных в миграционной политике стран. Цель этой работы - обосновать необходимость разработки Миграционной политики Кыргызской Республики, представив четкую аргументацию государственного подхода в процессе регулирования миграционных потоков.
- 2) Миграционная подвижность населения стала ответным защитным механизмом адаптации населения к новому этапу социально-экономических преобразований. Миграционные процессы в Кыргызстане становятся важной предпосылкой удержания страны от кризисных проявлений в социальной и экономической сферах. Вместе с тем массовый миграционный отток ведет к следующим вызовам:
 - Дефицит квалифицированных специалистов, особенно в отдаленных регионах. С одной стороны система образования не воспроизводит кадры необходимые для функционирования экономики, с другой, низкий уровень оплаты труда при росте стоимости жизни побуждает к поиску лучших условий, способных обеспечить приемлемый уровень жизни.
 - Массовые миграционные потоки ограничены только двумя направлениями и любые изменения экономической ситуации и в миграционной политике в странах назначения повлекут изменение ситуации в Кыргызстане.
 - Развитие социальной и экономической ситуации страны попадает в зависимость от развития процессов трудовой миграции и денежных переводов мигрантов.
- 3) Экономическая дифференциация развития регионов определяет процессы внутренних потоков. Следствием процессов внутренней мобильности населения явились процессы

депопуляции отдаленных и приграничных районов (районов исхода внутренних мигрантов), увеличение числа депрессивных территорий, самозахваты земель и застройки на периферии крупных городов, приводящие к росту социальной напряженности в городах.

- 4) В Польше была создана многогранная траектория мобильности. В сознании поляков закрепилась устойчивая традиция **к эмиграции населения**. Политические преобразования в 1989 году повлекли за собой глубокие социально-экономические изменения. Форматы миграционных потоков характеризуются сезонной миграцией и активизацией «челночного» бизнеса. Отсчет новейшей истории и всплеск оттока населения отмечается с 2004 года после вступления Польши в Европейский Союз (ЕС). Побудительными мотивами трудовой миграции являются, во-первых, открытые границы Евросоюза, во-вторых, различия в оплате труда между Восточной и Западной Европы, в-третьих, быстрое ухудшение ситуации на рынке труда. С 2004 года наблюдается **активизация процесса притока мигрантов** с сопредельных территорий. На изменение этой тенденции повлиял фактор вступления Польши в ЕС. Однако, по сравнению с другими странами ЕС, в Польше самое низкое количество иммигрантов – к общему числу населения иммигранты составляют приблизительно 0,08%.

Внутренняя миграционная мобильность характеризуется сформировавшейся тенденцией оттока населения с "востока на запад" из менее развитых воеводств, граничащих со странами бывшего Советского Союза в более развитые центральные и западные воеводства. Основные факторы заставляющие людей покидать родные края – значительная разница в уровне и качестве жизни населения между регионами.

- 5) Целью Миграционной политики является регулирование миграционных потоков таким образом, чтобы защитить интересы личности, территории и государства. С учетом развития демографических трендов в среднесрочной и долгосрочной перспективе, миграционные процессы будут играть определяющую роль в развитии демографической ситуации Польши. Осознавая предстоящие вызовы в рамках демографического подхода Миграционная политика исходит из необходимости:
1. Разработать механизмы возвращения поляков на Родину.
 2. Выработать четкие условия иммиграционной политики, вызванной в первую очередь экономическими причинами, в контексте потребностей рынка труда, также как и необходимостью поддержания стабильности системы социального обеспечения.

Вопросы внутренней миграции населения из регионов страны не нашли своего отражения в Миграционной политике. Вместе с тем внутренний отток создает социальные проблемы, которые возможно не заметны в настоящем, но в долгосрочной перспективе создадут реальные риски такие как: нагрузка на центральные города и необходимость их расширения, неконтролируемые потоки населения по территории страны, депопуляция периферийных регионов и проблемы адаптации внутренних мигрантов на новых территориях.

- 6) В Польше ответственность за реализацию Миграционной политики распределена по разным ведомствам, ключевым, при принятии решений из которых, является Министерство внутренних дел. Подобная сложная структура управления приводит к недостаточной скоординированности действий ответственных структур, вовлеченных в процесс регулирования миграционными потоками. Ключевой является проблема координации и не продуманности коммуникаций между структурами (а возможно ее отсутствие), которая не позволяет эффективно и быстро реагировать на современные вызовы.

Отсутствие единой структуры, ответственной за развитие миграционной ситуации является показательным примером в условиях Кыргызской Республики. Учитывая актуальность вопросов в рамках развития миграционной мобильности населения, определяющую роль миграции на развитие экономики государства, характерное для Кыргызстана отсутствие преемственности ранее принятых решений и *«формальный подход правительства к координации деятельности в области стабилизации и упорядочения миграционных процессов»*, разделение ответственности в сфере регулирования миграционными процессами между министерствами характеризует непредусмотрительность подобного решения. Открытыми остаются вопросы распределения функций между министерствами и

определение ответственности за формирование Политики в области миграции, и ее реализация. Следовательно, в перспективе можно ожидать снижение эффективности системы управления в вопросах миграции населения.

- 7) Польская миграционная политика выстраивается вокруг притока иммигрантов. Это связано прежде всего с осознанием потребности в иностранной рабочей силе в условиях одновременного значительного оттока польских мигрантов в Западную Европу. При реализации программ по интеграции мигрантов, возникают многочисленные проблемы, которые связаны с восприятием мигрантов (беженцев) в польском обществе. Вместе с тем, существует ряд проблем, связанных с поведением мигрантов, которые не заинтересованы в участии в процессах интеграции. Для такой категории мигрантов Польша воспринимается как транзитная территория.

Для решения обозначенных проблем развернута широкая программа мероприятий, направленная на построение коммуникаций между поляками и мигрантами, в обществе формируется понимание о роли иммигрантов в условиях массового оттока рабочей силы, которые занимают значительное место в устранении пробелов в некоторых секторах экономики. Как было отмечено выше, в Польше инициировано широкое обсуждение вопроса о необходимости распространения Интеграционных программ для всех категорий мигрантов, в том числе трудовых мигрантов (нелегальных), что позволит облегчить пребывание иностранных граждан в Польше с одной стороны, и повысит эффективность экономической отдачи, с другой.

В Кыргызстане практически не сформирована политика в сфере иммиграции населения. При ежегодном приросте количества иммигрантов государственный подход по отношению к иностранным гражданам (нелегальным экономическим мигрантам) ограничивается рамками обеспечения контроля и учета иммигрантов в пределах, установленной Правительством КР, трудовой квоты. Таким образом, можно зафиксировать, что государственный подход по отношению к иммигрантам имеет узконаправленные действия. Наличие и реализация интеграционных программ, особенно на приграничных территориях позволили бы, снять часть проблем, связанных с сосуществованием разных сообществ.

Очевидно, в области контроля над миграционными потоками каждая страна должна оставаться свободной в определении своих возможностей в отношении программ интеграции и числа иностранных граждан, которых она может принять. Вместе с тем вопросы интеграции иностранцев, определяют «зрелость» страны, способность трансформации общества и государства.

Рекомендации – смотри Глава III

1. Введение

Одно из уникальных явлений природы человека является его пространственная мобильность как поиск новых возможностей и ресурс развития. Миграционная мобильность определяет систему социальных проявлений, формируя условия для трансформации общества. В этих условиях на уровне страны становится необходимым разработка механизмов регулирования процессов миграции населения, с тем, чтобы снизить риски развития с одной стороны, и мультиплицировать эффект с другой. Стремление государства воздействовать на управление миграционными процессами⁶⁵ и определяет политику. Миграционная политика отражает позицию государства в отношении территориальных перемещений населения посредством системы регулирования и формирования мер по координации миграционных процессов.

В рамках данной аналитической работы предлагается рассмотреть подходы к выработке Миграционной политики в Кыргызской Республике и Польше. Опыт Польши в работе с миграционными процессами и их проявлениями может послужить примером того, как выстроена деятельность неправительственных организаций, аналитических структур, на каких приоритетах основана политика государства, какие вопросы были упущены из зоны рассмотрения миграционной политики и каким образом это может отразиться на развитии ситуации в целом. В ходе анализа миграционной ситуации стран следует что, несмотря на разные предпосылки, условия и масштабы развития миграционных процессов, характер социально-экономических последствий проявляется в рамках одной модели. Однако наиболее актуальными вопросами для Кыргызской Республики являются: изменение демографической структуры, социокультурный фактор, дифференциация развития регионов. Эти факторы определяют подходы и приоритеты при рассмотрении и анализе вопросов, отраженных в миграционной политике стран в представленной работе.

Современная миграционная ситуация в Кыргызстане характеризуется ухудшением демографической ситуации в стране за счет оттока молодого населения и населения среднего возраста, которое является базовым для функционирования социальной системы. Подобные процессы ведут к депопуляции отдаленных регионов страны и неравномерному стихийному распределению численности населения по территории, росту числа депрессивных территорий. В рамках проблем миграции особую значимость приобретает социокультурный фактор, который напрямую не отражается на развитии государства, но трансформирует систему социальных отношений в обществе.

Очевидно, внутренние проблемы, как следствие миграционных процессов, перекрывают проблемы иммигрантов в республике. В этой связи опыт Польши по внедрению Интеграционных программ для иммигрантов может служить показательным примером в рамках формирования Миграционной политики КР.

Таким образом, в целях регулирования процессов миграции необходима государственная политика, которая учитывала бы особенности развития регионов, складывающуюся демографическую ситуацию и соотносилась бы с перспективными задачами социально-экономического развития страны. В ней должны быть заложены механизмы по работе со всеми актёрами вовлеченными в процесс миграции населения.

Данная работа построена на сравнении подходов определяющих политику стран в сфере миграции. Для полноценного анализа и понимания развития процессов миграции была необходима оценка миграционной ситуации в Кыргызской Республике и в Польше, которые представлены в Первой главе. Согласно проведенному анализу можно зафиксировать общие тенденции, характерные для этих стран:

- В общей массе оттока основной процент занимает трудоспособное население. В период экономических трансформаций начала 90-х годов наблюдается недостаточная востребованность высоко-квалифицированных специалистов на внутренних рынках труда. На современном этапе отток экономически активной части трудоспособного населения и молодежи приводит к искусственному «старению» населения.

⁶⁵ Региональная миграционная политика 2000-х: содержание, инструменты, контексты
К.В. Григоричев

- Как и для Польши в Кыргызстане характерны региональные предпочтения мигрантов по странам назначения. Неравномерность экономического развития регионов определяют миграционные настроения. Наблюдается отток населения из периферийных регионов в экономически развитые центры.
- Численность женщин в процессе эмиграции превышает численность мужчин. Экономическая необустроенность в стране проживания вынуждает их быть более социально активными.

Анализ ситуации позволил осмыслить подходы к Миграционной политике Польши, которые отражены во Второй главе аналитического документа. Так, в рамках Политики определены меры по регулированию процессов иммиграции, которые исходят из необходимости повышения требований к качеству трудовых ресурсов. Приток мигрантов создает серьезные вызовы социокультурного плана. Становятся актуальными проблемы интеграции иммигрантов в польское общество. Как показал анализ позиций экспертов, распределение ответственности регулирования миграционными процессами между правительственными структурами не ведет к качеству управления. Разработка политического документа для страны требует сопровождения не только экспертного потенциала и представителей научных кругов. Необходимо широкое участие гражданского общества, в частности тех неправительственных организаций, которые непосредственно работают в рамках разрабатываемых вопросов.

Вместе с тем во второй главе дана оценка возможности использования опыта Польши в условиях Кыргызской Республики. В Завершающей части работы представлены рекомендации по разработке и регулированию миграционной политики Кыргызской Республики. Предложенные рекомендации систематизированы по ключевым направлениям:

- Организация процесса управления миграционными потоками
- Регулирование рынка труда
- Развитие регионов
- Развитие социокультурной среды

Целью исследования является: обосновать необходимость разработки Миграционной политики Кыргызской Республики представив четкую аргументацию государственного подхода в процессе регулирования миграционных потоков.

Настоящий аналитический документ предназначен для представителей государственных органов власти, органов местного самоуправления, представителей общественных организаций. Представленный документ позволяет определить задачи для представителей органов управления в сфере миграции населения и осуществлять практическую деятельность в области регулирования миграционными процессами.

Методология исследования

В рамках данной работы, в качестве методологии исследования были использованы следующие методы: кабинетные исследования, экспертные интервью, сравнительный анализ.

- Кабинетное исследование, основано на анализе данных статистики Национального статистического комитета Кыргызской Республики, Центрального статистического Офиса Польши, а также Национального Банка Польши. Были изучены аналитические материалы экспертов по данной тематике и следующие программные документы: Концепция государственной демографической и миграционной политики КР, «Польская миграционная политика: текущее состояние дел и дальнейшие действия, 2011».
- В ходе исследования было проведено 13 интервью с экспертами ведущих аналитических структур Польши, представителями государственных организаций и гражданского сектора, работающих в сфере предоставления помощи мигрантам.
- Сравнительный анализ построен на сравнении подходов к политике управления миграционными процессами.

2. Характеристика миграционной подвижности населения

В данном разделе предлагается анализ развития миграционных процессов в Кыргызстане и Польше с точки зрения ключевых аспектов и характера миграционной подвижности населения. Задача раздела показать, что, несмотря на разные предпосылки, условия и масштабы развития миграционных процессов, наблюдаются общие тенденции проявления миграции населения. Как было отмечено выше логика всего документа строится на рассмотрении трех основных факторов, приоритетных для Кыргызстана: изменение демографической структуры, изменение социокультурного фактора, дифференциация развития регионов.

2.1 Современное развитие миграционных тенденций в Кыргызской Республике

Социально-экономические, политические, цивилизационные изменения на постсоветском пространстве оказали существенное влияние на развитие экономической системы, структуру рынка труда, уровень жизни населения государств региона. Этот процесс привел к нарастанию разрывов в экономическом развитии между странами. Следствием чего, одной из характерных особенностей периода, является усиление миграционных процессов. Миграционная подвижность населения стала ответным защитным механизмом адаптации населения к новому этапу социально-экономических преобразований. Миграционные процессы в Кыргызстане становятся важной предпосылкой удержания страны от кризисных проявлений в социальной и экономической сферах. Ключевым фактором, определяющим значимость миграционных потоков, является сохраняющаяся тенденция массового оттока населения за пределы Кыргызстана.

Основные причины миграции можно классифицировать по нескольким группам:

- Экономические
 - более высокий уровень оплаты труда в стране трудовой миграции
 - низкий уровень жизни населения в Кыргызстане
 - социально – экономическая нестабильность
- Политические
 - социально – политическая нестабильность (события 24 марта 2005г. и 7 апреля 2010г.)
 - «разыгрывание» языковой карты на внутривнутриполитической арене, периодически всплывающая дискуссия о статусе русского языка
- Безопасность
 - рост националистических настроений (ошские события 1990г. и 2010г.)
 - чувство безысходности и неустроенности, опасение за свое будущее и будущее своих детей

График 1.



Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики

При этом следует выделить, что низкий уровень жизни, а также социально-политическая нестабильность, на сегодняшний день являются решающими и определяют миграционные настроения населения. Вместе с тем, необходимо иметь в виду, что наличие сильной кыргызской диаспоры на территории России, в перспективе, может спровоцировать постоянный отток населения из страны. Однако этот вопрос требует проведения отдельного исследования с определением возможных рисков для Кыргызской Республики.

Анализируя миграционные процессы в Кыргызстане необходимо учитывать несколько факторов, которые определяют миграционную ситуацию:

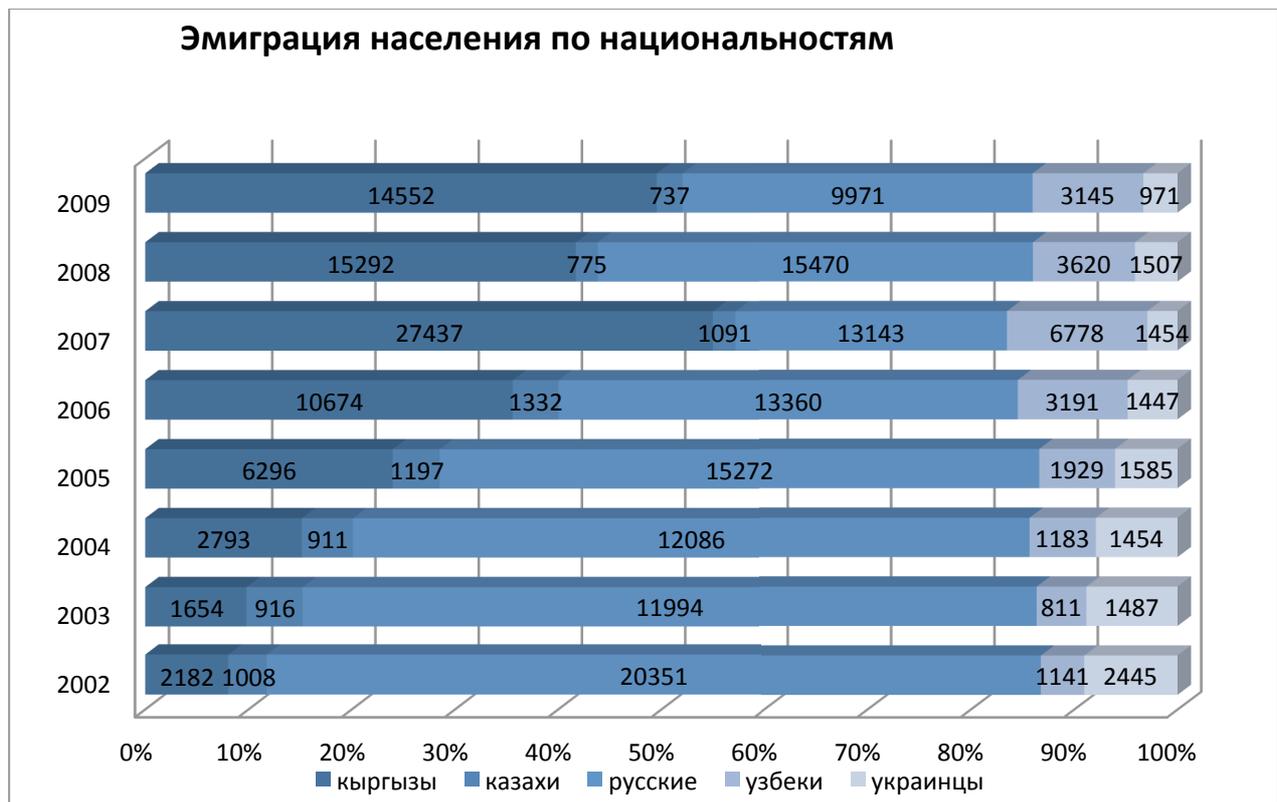
- Кыргызстан многонациональная страна, особенность анализа миграционной мобильности обусловлена этнической представленностью мигрантов в разные периоды развития государства. В конце 80-х и начале 90-х годов геополитические процессы на мировой арене (воссоединение Германии и распад Советского Союза) вызвали массовый отток населения, которое приняло решение вернуться на свою историческую Родину. За период с 1989 по 1991 годы из Кыргызстана мигрировали 214,9 тысяч человек. В 1992 году за пределы Кыргызстана выехало 103 тыс. человек, пик миграции пришелся на 1993 год, когда отток составил 143,6 тыс. человек. Национальный состав мигрантов выглядел следующим образом: 122 016 русских, 25 426 немцев, 15 918 украинцев. Этот период можно обозначить как этническая миграция.
- Процесс трудовой миграции обозначился с середины 90-х годов, вследствие экономических трудностей в Кыргызстане происходит естественный процесс нарастания экспорта рабочей силы среди представителей коренной национальности. В поисках работы в 1994-1997гг. эмигрировали около 200 тысяч кыргызов. За период с 2002 по 2006гг. доля кыргызов, покинувших страну составила 16,7% от числа всех выбывших (см. Приложение № 1).

Таким образом, миграционная мобильность, в рамках развития демографической ситуации, оказывает существенное влияние на изменение этнического состава населения Кыргызстана.

- Масштабы экономики страны не создают достаточного количества рабочих мест и не предоставляют достаточный уровень оплаты труда, соответствующих растущим потребностям населения.

С развитием экономик стран приема трудовых мигрантов, внешняя трудовая миграция становится устойчивым и долгосрочным фактором, определяющим экономический и социальный уровень домохозяйств. По различным оценкам экспертов, в настоящее время трудовой миграцией в Кыргызстане охвачено от 500 - 700 тыс. человек (каждый пятый от числа трудоспособного населения⁶⁶). Самым крупным рынком труда для трудовых мигрантов из Кыргызстана стала Российская Федерация (см. График 3). Так, по официальным⁶⁷ данным ФМС России за 2010 и 2011 гг. в России получили разрешение на трудовую деятельность 75 501 кыргызстанцев, получили патент 44 235 человек, число мигрантов, вставших на миграционный учет, составляет - 340 974 человек⁶⁸. Второй по численности трудовых мигрантов из Кыргызстана является рынок труда Казахстана. По оценкам экспертов численность мигрантов в Казахстане может варьироваться от 50 тыс. до 100 тыс. человек. Как правило, мигранты заняты на не престижных видах работ, которые отказываются выполнять местные жители. Результаты социо-логического обследования, проведенного в российских городах, подтверждают эту тенденцию, так как лишь 30 процентов мигрантов ощущают конкуренцию с местными работниками⁶⁹. Основные сферы деятельности кыргызстанцев в России – торговля, строительство, транспорт, ремонт жилых помещений, сфера обслуживания, в Казахстане наши граждане заняты на табачных и плодоовощных плантациях.

График 2.



Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики

⁶⁶ Численность трудоспособного населения в 2010г. составила 3 347,1 тыс. человек.

⁶⁷ Следует понимать, что неофициальные данные в разы превышают официальную статистику.

⁶⁸ Аналитический отчет Министерства труда, занятости и миграции Кыргызской Республики

за 2011 год

⁶⁹ Анализ миграции в России. Всемирный банк. Апрель 2006 г.

График 3.



Источник: Gallup World Poll: 2006-2008гг.⁷⁰.

Наиболее активными участниками процесса трудовой миграции является трудоспособное население в возрасте до 45 лет. При этом, следует заметить, что в последнее десятилетие численность женщин в миграционном процессе на порядок превышает численность мужчин, 53% мигрантов – женщины. В целом же миграционные процессы вносят заметные изменения в трудовой потенциал республики. Качественный анализ структуры миграционных потоков позволяет зафиксировать следующую тенденцию: за период с 1989 по 1999 годы в миграционном оттоке основной процент составляли люди среднего и старшего возраста с высоким уровнем образования. Основной причиной миграции высококвалифицированных специалистов, являлась их невостребованность на внутреннем рынке. К примеру, численность занятых в промышленности неуклонно сокращалась с 18,2% в 1991 г. до 7,7% в 2003 г. По данным выборочного исследования проведенного Нацстаткомитетом в 2002 году, почти треть безработных имели высшее или среднее профессиональное образование. За период с 1999 по 2009гг. в общей численности эмигрантов лица в трудоспособном возрасте в среднем составили 73,2%. Резкое увеличение этой категории лиц было отмечено в 2007г., когда их численность в общем потоке эмигрантов составила 85,6%. Однако, нужно подчеркнуть, что ежегодный миграционный отток к общей численности населения Кыргызстана в среднем за 10 лет не превышал 0,6%. Таким образом, сами по себе количественные показатели эмиграции населения не представляют значительных рисков для страны, учитывая избыток трудовых ресурсов в республике и неурегулированность вопросов внутренней политики занятости. Реальные вызовы заложены в следующих аспектах:

- Дефицит квалифицированных специалистов, особенно в отдаленных регионах. С одной стороны система образования не воспроизводит кадры необходимые для функционирования экономики, с другой, низкий уровень оплаты труда при росте стоимости жизни побуждает к поиску лучших условий, способных обеспечить приемлемый уровень жизни.
- Массовые миграционные потоки ограничены только двумя направлениями и любые изменения экономической ситуации и в миграционной политике в странах назначения повлекут изменение ситуации в Кыргызстане.
- Развитие социальной и экономической ситуации страны попадает в зависимость от развития процессов трудовой миграции и денежных переводов мигрантов.

⁷⁰ Национальный доклад «Миграционная политика Кыргызского правительства: противостояние или приспособление к сильным человеческим течениям?» 2009.

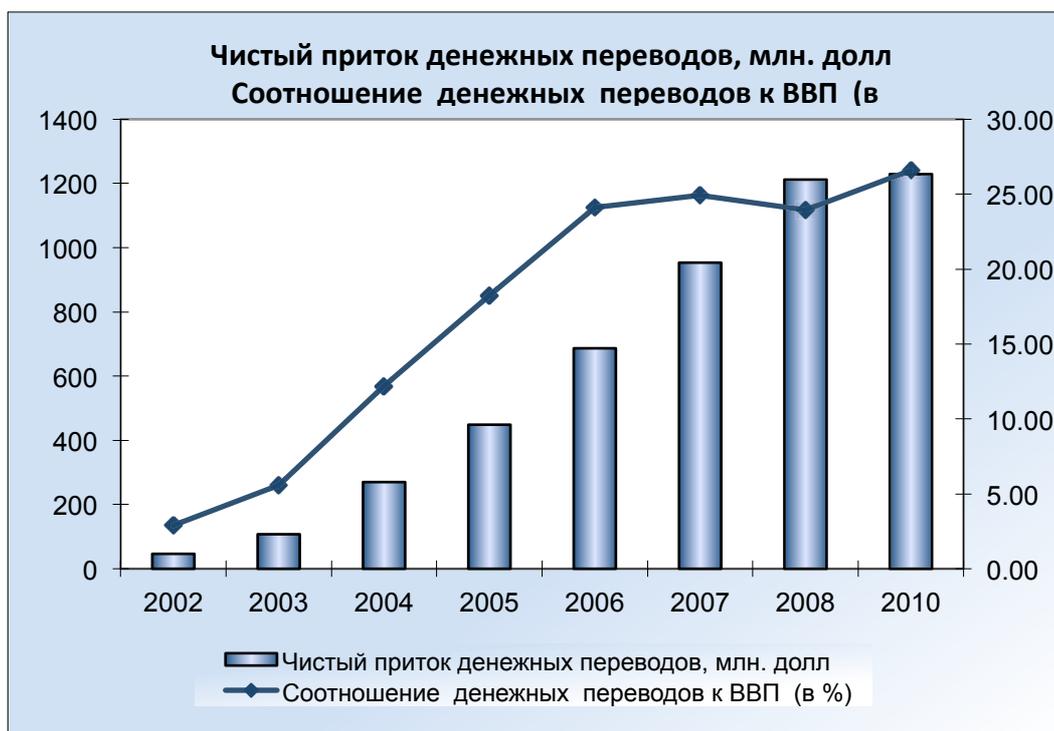
Наблюдается рост благосостояния семей трудовых мигрантов, в этой связи отметим следующие тенденции:

- Происходит изменение уровня жизни домохозяйств трудовых мигрантов, которые оказывают экономическую поддержку своим семьям.
- Меняется структура потребления, население улучшает свои жилищные условия. Определенная доля накоплений направляется на образование.
- Часть средств расходуется на развитие малого бизнеса, создаются условия для предпринимательской деятельности.

Вместе с тем, доходы трудовых мигрантов позволяют им оказывать благотворительную помощь, направленную на развитие локальных территорий (малых Родин), которая выражается в постройке или ремонте социальных объектов (школ, детских садов), открытии малых предприятий (кондитерские, швейные цеха).

- Осознавая эту зависимость, страны приема трудовых мигрантов могут использовать данный факт в своих интересах при решении политических вопросов.
- Экономическая дифференциация развития регионов определяет процессы внутренних потоков.

График 4.



Различия в уровне жизни между городской и сельской местностью, кризисное состояние сельскохозяйственного сектора республики подтолкнули миграционные потоки из аграрных регионов республики в экономические центры. Дополнительный фактор, обуславливающий миграционную активность сельских жителей – традиционно более высокий, чем в городах – темп прироста населения, который обостряет проблему количественного несоответствия трудовых ресурсов спросу на них. В период с 1991г. по 2000г., из сельской местности выехал один миллион

человек. Основной зоной сосредоточения внутренних мигрантов стали г. Бишкек и Чуйская область. Согласно официальным данным за период с 1999 по 2008годы в г. Бишкек прибыло 251,5 тыс. человек, в Чуйскую область 165,6 тыс. человек. Однако следует иметь в виду, что процесс внутренних передвижений населения не подвергается строгому учету и жестким правилам регистрации мигрантов, поэтому приведенные данные существенно занижены.

Следствием процессов внутренней мобильности населения явились процессы депопуляции отдаленных и приграничных районов (районов исхода внутренних мигрантов), увеличение числа депрессивных территорий, самозахваты земель и застройки на периферии крупных городов, приводящие к росту социальной напряженности в городах.

Анализ развития регионов Кыргызской Республики позволяет зафиксировать следующие тенденции:

- за период с 2001 по 2010 годы по всем регионам республики, за исключением города Бишкек, наблюдалось снижение доли производства ВРП в производство валового внутреннего продукта страны;
- основная доля в ВВП приходится на г. Бишкек, в среднем за анализируемый период вклад города составил 32,3%;
- наименьший вклад в производство ВВП приходится на Баткенскую область (в среднем 3,5%), на Таласскую область (в среднем 4,08%) и Нарынскую область (в среднем 4,11%).

График 5.



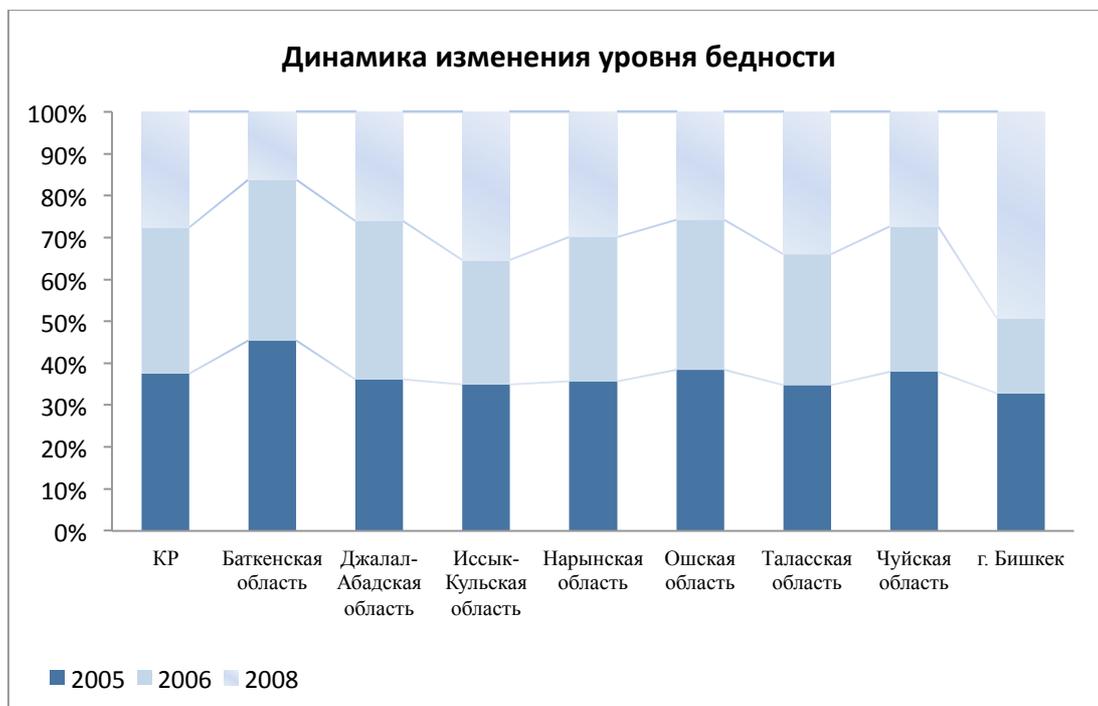
Вместе с тем региональное развитие сталкивается с целым комплексом социальных проблем: высокий уровень бедности, высокий уровень безработицы, отток трудоспособного населения. Среднее соотношение среднемесячной заработной платы к прожиточному минимуму достигло наибольшего значения в городе Бишкек, составив 2,36 р. Наименьшее соотношение за период 2008-2010гг. составило 0,99 р. по Ошской области, что говорит о том, что среднемесячная заработная плата по данному региону в среднем за трехлетний период была ниже прожиточного минимума. (см. Приложение № 2). Средний уровень бедности за 2008-2010 гг. по республике составил 32,4%. В разрезе регионов наибольший уровень бедности наблюдается в Нарынской (46,9%), Иссык-Кульской (45,4%) и Джалал-Абадской областях (40,6%), кроме того, уровень бедности выше среднереспубликанского уровня наблюдался в Таласской (39,4%) и Ошской (39,2% - включая город Ош) областях.

Из представленного графика видно, что наибольшего сокращения уровня бедности удалось добиться в южных регионах. Подобная тенденция может свидетельствовать о том, что с одной

стороны, в южных регионах республики активизировались международные проекты, направленные на улучшение уровня жизни населения. С другой стороны, традиционная для Кыргызстана тенденция предпочтения (специализация) регионов по направлениям оттока оказывает влияние на региональное развитие. Население южных регионов и Чуйской области, как правило, мигрируют в Россию и Казахстан, что увеличивает приток денежных средств в регион, поступающий от трудовых мигрантов, жители северных регионов предпочитают перемещения внутри страны. Следовательно, динамика улучшения уровня жизни в этих регионах менее интенсивна. (см. Приложение № 3).

Таким образом, очевидно, что основным фактором, влияющим на внутреннюю мобильность населения, является существование диспропорций в социально-экономическом развитии регионов, в соотношении спроса и предложения на рабочую силу и, соответственно, региональная дифференциация доходов населения

График 6.



2.2. Особенности формирования и развитие миграционной ситуации Польши

Миграционные тенденции в Польше определяются разными форматами в зависимости от направлений и форм миграционных потоков. **Процесс эмиграции** имеет длительную историю. Как отмечают эксперты, в Польше была создана многогранная траектория мобильности. В сознании поляков закрепилась устойчивая традиция к эмиграции населения⁷¹. Можно отметить эмиграционные потоки начиная со второй половины 18-го и 19 веков, когда ситуация характеризуется оттоком населения по политическим мотивам (беженцы: лидеры и солдаты восстания). Массовый экономический отток отмечается на рубеже 19 и 20 веков. По данным экспертов около 10% от общей численности населения выехало за пределы Польши до Второй

⁷¹ Migration to the UK from Poland: Continuity and Change in East-West European Mobility. Kathy Burrell

Мировой Войны. Эмиграция по экономическим мотивам характеризуется временной миграцией в Германию для выполнения сезонных работ в сельском хозяйстве⁷².

В рамках настоящей работы выделим три значимых периода, характеризующих миграционную подвижность населения на современном этапе:

- 1989г. - произошли изменения в политической системе страны и переход к рыночной экономике - отток по оценкам экспертов (Golinowska, Марек 1994) составил 250 тысяч эмигрантов только в Западную Германию.
- 2004 г. - вступление Польши в Европейский Союз - с 2004 года эмиграция резко увеличивается, основные потоки направлены в Великобританию (около 1 млн. человек) и Ирландию.
- 2011 г. - открытие границ трудового рынка Германии для новых стран – членов ЕС, в том числе польских эмигрантов.

Политические преобразования в 1989 году, повлекли глубокие социально-экономические изменения. С одной стороны низкий уровень развития экономики Польши в начале 90-х годов по сравнению с другими странами ЕС обусловил ухудшение ситуация на рынке труда (безработица отмечалась на уровне $\approx 20\%$.) и как следствие падение уровня жизни населения. С другой стороны первые шаги по модернизации экономики привели к увеличению стоимости образования и профессиональной квалификации. В этих условиях миграция населения становится вынужденной реакцией, позволяющей избежать экономических лишений.

Эксперты выделяют несколько ключевых факторов, «выталкивающих» население, в поисках лучших условий для проживания, за пределы страны:

- страх нехватки финансовых средств для поддержания уже достигнутых экономических условий;
- чувство безысходности и отчаяния (нет возможности улучшить ситуацию);
- отсутствие возможностей для карьерного роста и перспектив профессионального развития;
- убеждение в том, что любые изменения не приведут к улучшению ситуации

Форматы миграционных потоков характеризуются: сезонной миграцией (только в Германию с 1991 года около 200 тысяч человек⁷³ ежегодно на регулярной основе привлекаются к сезонным работам), и активизацией «челночного» бизнеса, в который вовлечено население приграничных районов. «Челночный» бизнес оказался специфической формой пространственно-территориальной мобильности, как систематическое движение капитала между двумя странами. Привлекательность подобной формы заработка для населения заключалась в том, что не требовала ни значительных финансовых затрат, ни высокой квалификации и специализированных знаний и навыков участников процесса. Это была временная форма международной мобильности связанная с развитием ситуации на рынках стран-участниц.

Роль сезонной миграции представляется более значимой в долгосрочной перспективе с точки зрения социально-экономических последствий. Основные потоки, как было уже отмечено выше, направлены в Германию. Эта страна остается основным местом для сезонных рабочих, как правило, взрослого населения, которые заняты, в основном, в сельском хозяйстве, где не требуется квалифицированное образование или социально-профессиональный статус мигранта и относительно низкая оплата труда. Сезонная миграция представляет собой стратегию населения, которая направлена на диверсификацию источников доходов домохозяйств как относительно недорогой способ пополнения бюджетов семей мигрантов и позволяет поддерживать приемлемый уровень жизни в собственной стране. Согласно исследованиям, мигранты, как правило, пренебрегают своими профессиональными обязанностями на внутреннем рынке труда в пользу возможности, ежегодно, быть привлеченными к сезонным работам. Подобное миграционное поведение дало возможность улучшить социальное положение мигрантов на уровне местных

⁷² Тенденций миграции в отдельных странах-кандидатах в ЕС ... Izabela Koryś, 2003

⁷³ State of the Art of the Migration Research in Poland. Anna Kicingier, Agnieszka Weinar, 2007

общин. Как отмечают эксперты - «этот тип зарабатывать себе на жизнь постепенно становится постоянной стратегией и образом жизни». Вместе с тем миграция приводит к изменениям на уровне национальной экономики: во-первых, денежные переводы мигрантов меняют потребительское поведение, влияя на увеличение потребительского спроса, что в целом ведет к повышению уровня жизни в Польше; во-вторых, миграционный отток позволяет снизить социальную напряженность на рынке труда.

График 7.



Источник: Демографический Ежегодник Польши 2011

В рамках анализируемого периода, отдельно следует выделить вопрос о не востребованности на внутреннем рынке труда высококвалифицированных специалистов. О. Старк и С. Саймон вводят понятие «образованная безработица». Социальные потрясения переходного периода «выталкивают» специалистов из научных кругов либо в другие сектора экономики, либо в эмиграцию. Однако примечателен тот факт, что внешняя миграция воспринимается как менее привлекательная и предпочтения отдаются занятости во вновь создаваемых частных компаниях.

Отсчет новейшей истории и всплеск оттока населения отмечается с 2004г. после вступления Польши в Европейский Союз (ЕС). По различным оценкам в 2008г. за пределами страны находилось около 2,3 млн. польских жителей⁷⁴. Побудительными мотивами трудовой миграции являются, во-первых, открытые границы Евросоюза, во-вторых, различия в оплате труда между Восточной и Западной Европы, в-третьих, быстрое ухудшение ситуации на рынке труда (в 2003г. уровень безработицы достиг 20%⁷⁵). Трудовая миграция становится привлекательным способом улучшить экономические условия проживания, в основном, для жителей периферийных регионов, которым в наибольшей степени угрожает безработица. Стратегия миграционного поведения заключается в следующем - мужчины пребывая в странах приема трудовой миграции в качестве туристов, осуществляют поиск работы, создают приемлемые условия для проживания, закрепляют собственный статус, а за тем перевозят свои семья в качестве официальных эмигрантов.

⁷⁴ Польская миграционная политика: текущее состояние дел и дальнейшие действия, 2011.

⁷⁵ Migration to the UK from Poland: Continuity and Change in East-West European Mobility. Kathy Burrell

С вступлением в ЕС география миграционных потоков значительно расширяется, помимо традиционных направлений Германия, США, Канада, Франция, мигранты постепенно начинают осваивать новые страны назначения: Италия, Греция, Великобритания, Ирландия, Австрия, Швеция, Нидерланды. (см. Приложение № 4).

Следует отметить, что для Польши характерно разделение страны на Восточную и Западную части. Западная зона, граничащая с Германией, считается наиболее развитой, по сравнению с восточной, граничащей с Украиной и Белоруссией. Вместе с тем в Польше сложилось традиционное разделение территориальной представленности эмигрантов в зависимости от регионов (воеводств). Жители северо-восточных регионов Польши, например Podlaska, и южных регионов, как правило, мигрируют в США, на юго-западе страны сложилась традиционная динамика оттока населения в Германию. Если рассматривать сложившиеся тенденции по странам оттока, то согласно статистическим данным: эмиграция в Германию - стабилизировалась, в США - миграционная мобильность снизилась, сравнительно высокий отток населения (резкая динамика) отмечается в Великобританию и Ирландию.

Европа - одно из основных направлений эмиграции, привлекающее более чем 80 % мигрантов из всего оттока населения. При этом Германия остается ключевой страной приема мигрантов из Польши: почти 90 % эмигрантов, выбирающих европейские страны, обосновываются в Германии. Как показано на графиках 8 и 9, за период с 2002 по 2010 годы отток населения в Германию составляет 38% и 39% соответственно.

Помимо Германии, очень популярны такие страны как Великобритания и Франция. За последние годы удвоился уровень миграционного оттока в Нидерланды и Италию, тогда, как эмиграция населения в Швецию снизилась (можно предположить, что причиной является экономический кризис, который серьезно отразился на благосостоянии государства). Кроме Европы, основные места назначения мигрантов - США (10 % всех перемещений) и Канада (4 %).

С точки зрения анализа существующих тенденции миграционной подвижности следует различать следующие особенности:

- Если, как правило, в Германию в основном отмечается отток взрослого населения, и населения с низким уровнем образования и квалификации из малых городов и окраин, то в Великобританию и Ирландию мигрирует молодое поколение из центральных городов с высоким уровнем образования.
- Миграцией охвачено трудоспособное население, в общем потоке мигрантов мужчины в возрастной категории 20-50 лет составляют 27%, женщины в репродуктивном возрасте – 35,9%⁷⁶.
- До 2002-2004гг. миграция носит, как правило, сезонный характер. Польские мигранты в основном заняты на вторичном рынке труда без легализации статуса. Эмигранты заняты в нишах, в которых нет возможности для карьерного роста и не предусмотрен охват социальными услугами: в таких нишах, как строительство, сельское хозяйство, для женщин – занятость в секторе услуг в качестве оказания домашней помощи.

⁷⁶ Демографический Ежегодник Польши 2011.

График 8.



Источник: Izabela Koryś: *Migration Trends in Selected EU Applicant Countries: Poland, 2002*

- На современном этапе, в среде мигрантов выделяется новый тип - это наиболее динамичная и социально-активная часть населения, имеющая высокие запросы и амбиции, которая стремится к приобретению нового опыта, и другого (высокого, нежели у их родителей) уровня жизни.

Таким образом, очевидно, что меняется поведенческая стратегия миграции: помимо чисто экономических мотивов, все активнее проявляются образовательные мотивы и амбиции. Зарождается новый класс мигрантов, который не заинтересован в функционировании на вторичном рынке труда в стране миграции.

В мае 2011г. происходит значимое для польских мигрантов, с точки зрения исследователей, событие. Несмотря на то, что Польша присоединяется к Европейскому Союзу в 2004г., Германия и Австрия, опасаясь массового наплыва мигрантов, официально открывают рынок труда для новых стран ЕС, в том числе и Польши спустя семь лет. До этого момента, даже учитывая, что Польша входит в Шенгенскую зону и передвижение ее граждан может быть свободным в рамках границ Шенгенского соглашения, вопрос нелегального положения мигрантов в Германии оставался открытым. Проблема для трудовых мигрантов заключалась в том, что они не имели возможности работать официально. После мая 2011г., те эмигранты, кто находился на нелегальном положении, легализовались, однако массового притока мигрантов, как того опасались власти Германии, не произошло. Этот вопрос вызывает обсуждения в экспертной среде. Одни считают, что мировой кризис негативно повлиял на показатели социально-экономического развития Германии. В то время как Польша одна из немногих стран ЕС, демонстрирующая экономический рост. После вступления в ЕС в течение 4-5 лет наблюдается резкое экономическое развитие, приток инвестиций. «Бурное развитие с одной стороны привело к необходимости в рабочей силе, с другой, вся Европа стала открытой для нашей рабочей силы. В течение 3 лет безработица сократилась с 18% до 8%⁷⁷». Другие эксперты полагают, что незначительный период (9 месяцев) для оценки и анализа миграционного поведения не дает возможности делать однозначные выводы.

⁷⁷ Из интервью с экспертами.

График 9.



Источник: Демографический Ежегодник Польши 2011.

Традиционно Польша считается страной эмигрантов. По мнению экспертов, за пределами страны проживают около 20 млн. человек имеющих польские корни⁷⁸. Но с 2004г. наблюдается **активизация процесса притока мигрантов** с сопредельных территорий. На изменение этой тенденции повлиял фактор вступления Польши в ЕС. Однако, по сравнению с другими странами ЕС, в Польше самое низкое количество иммигрантов: к общему числу населения иммигранты составляют приблизительно 0,08%. Мигранты предпочитают двигаться далее в более развитие страны ЕС, рассматривая Польшу как страну транзита.

Согласно оценке экспертов мигранты из стран бывшего Советского Союза (Россия, Украина, Беларусь) являются самой многочисленной группой, оцененной в несколько сотен тысяч человек. На мигрантов из этих стран приходится 15% от общего числа мигрантов в Польше. Вместе с тем, есть данные, которые показывают, что только граждане Украины составляют 47% от общего числа зарегистрированных иностранцев⁷⁹. Незначительные географические расстояния, сравнительно облегченные процедуры пересечения границ, относительно низкие затраты, а также культурная и языковая близость являются привлекательными факторами для вовлечения все большего числа мигрантов, которые используют циркулирующую модель миграционного поведения. Суть данной модели заключается в краткосрочной занятости, наплыв мигрантов, как правило, отмечается в теневом секторе экономики на вторичном рынке труда. Это может свидетельствовать о том, что для мигрантов из бывшего Советского Союза более привлекательна краткосрочная экономическая миграция. Мигранты в пределах этой категории, прежде всего, востребованы в сельском хозяйстве и строительстве (мужчины), или в качестве оказания помощи по ведению домашнего хозяйства, присмотр за детьми и престарелыми людьми (женщины). Согласно экспертным данным благоприятные условия для мигрантов складываются в приграничных регионах. Схожесть менталитета, минимальные культурные различия, единая языковая группа позволяет мигрантам с сопредельных территорий сравнительно быстро интегрироваться в польское общество, заключать межнациональные браки.

⁷⁸ Из интервью с экспертами.

⁷⁹ Согласно статистическим данным по иностранным гражданам, зарегистрированным на временное пребывание в течение двух месяцев. 2001г.

График 10.



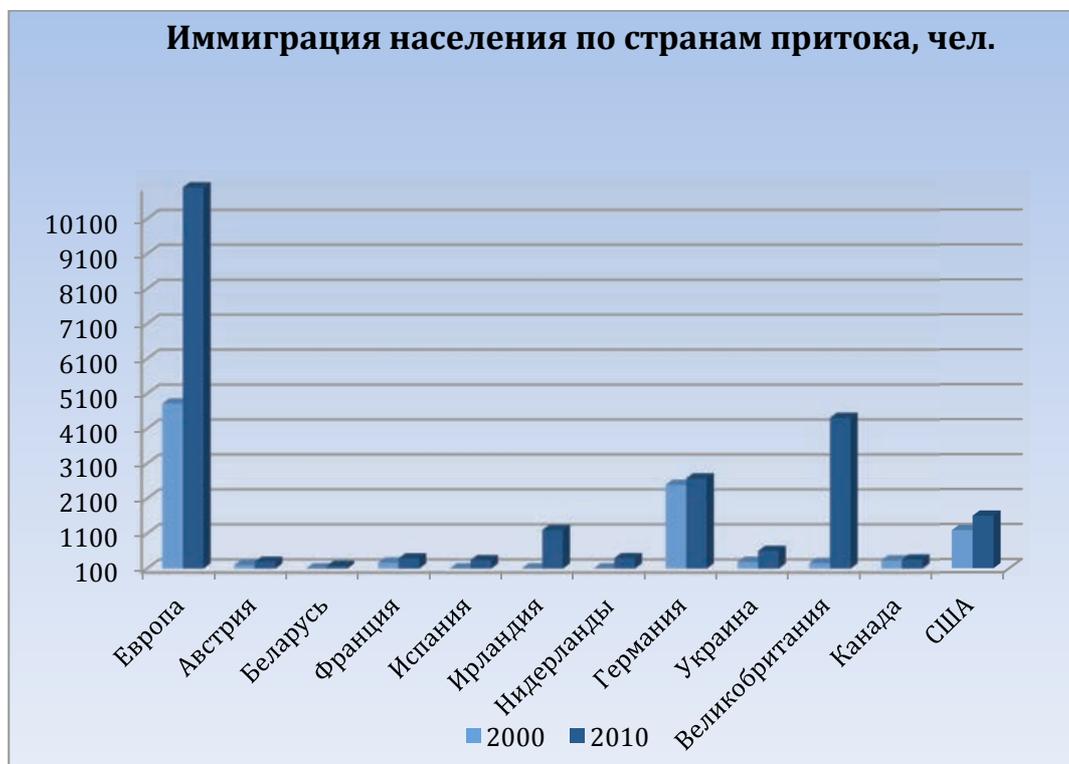
Источник: Демографический Ежегодник Польши 2011.

Вторая по численности группа мигрантов – вьетнамцы, в пиковой фазе развития размер вьетнамской диаспоры был оценен в 100 тыс. человек⁸⁰. Для полноценного анализа следует выделить исторический аспект пребывания вьетнамцев в Польше. В конце 80-х и начале 90-х, когда стала меняться политическая и экономическая система в Советском Союзе, вьетнамцы (≈25-30 тыс. человек) стали перетекать из ГДР (Германская Демократическая Республика) в Польшу. В период расцвета «челночного бизнеса» ими постепенно отвоевывается монополия на торговлю текстильной продукцией. С развитием рыночной экономики вьетнамцы переходят на более высокий уровень торговых отношений - из рынков в сети супермаркетов⁸¹. После вступления Польши в ЕС в 2004г. было ожидание, что вьетнамцы мигрируют в более благополучные страны ЕС, однако, как оказалось, в Польше пребывало уже не первое поколение вьетнамцев, которые пустили свои корни и приспособились к существующим условиям. Традиционные формы ведения бизнеса, основанного на семейном предпринимательстве, позволяют быстрее приспособиться и эффективно встраиваться в развивающуюся рыночную экономику Польши. Сегодня ситуация несколько изменилась: вьетнамские компании постепенно вытесняются западными фирмами. Тем не менее, вьетнамская диаспора считается одной из самых развитых, помимо поддержки своих соотечественников и обеспечения им рабочих мест, диаспора выпускает в Польше четыре газеты на вьетнамском языке. Эксперты отмечают позитивную историю миграции вьетнамцев в Польше.

⁸⁰ Migration Trends In Selected EU Applicant Countries: Poland, Izabela Koryś, 2002

⁸¹ Из интервью с экспертами

График 11.



Источник: Демографический Ежегодник Польши 2011.

Вместе с тем, успешное развитие экономики, встраивание польской экономики в мировую экономику становится ключевым фактором притока в страну квалифицированных специалистов из высокоразвитых стран ЕС, США и Канады⁸². Как правило, иммигранты этой категории заняты в первичном секторе рынка труда, в качестве консультантов, экспертов, руководителей компаний, преподавателей.

Если обратиться к Графику 11, иммиграция из стран ЕС в разы перекрывает приток населения из стран бывшего Советского Союза. Следует предположить, что официальные данные могут не отражать реальной картины, поскольку, как правило, мигранты из Украины⁸³, Беларуси и России пребывают в Польше нелегально. Мигранты из ЕС и США предпочитают легализовать собственный статус. В это связи показательна выборочная динамика выдачи разрешений на работу для граждан Украины, Беларуси, Вьетнама, Китая за 2008-2010 годы.

Вместе с тем, данные Министерства Внутренних Дел свидетельствуют о том, что Польша становится все более привлекательной как страна иммиграции. К концу 2009г. 92 574 иностранных граждан имели вид на жительство, что на 10% превышает данные 2008г. А также было выдано 29 340 разрешений на работу для мигрантов из ЕС, что выше уровня 2008г. на 62%⁸⁴.

⁸² Migration Trends In Selected EU Applicant Countries: Poland, Izabela Koryś, 2002

⁸³ «Следует отметить, что украинцы занимают первое место среди групп нелегальных мигрантов, выявленных в Польше». Из документа: *Украинская миграционная политика: особенности институционализации и ее современное развитие*.

⁸⁴ Polish immigration policy – opportunities and challenges for the labor market . Małgorzata Szyłko-Skoczny, Maciej Duszczyk

Таблица 1.

Динамика выдачи разрешений на работу

Страна	Количество выданных разрешений на работу для граждан		
	2008	2009	2010
Украина	5 400	9 504	13 150
Беларусия	Нет данных	669	Нет данных
Вьетнам	Нет данных	2 577	6 317
Китай	2 040	4 636	2 252

Источник: Польская миграционная политика: текущее состояние дел и дальнейшие действия, 2011.

Таким образом, основная часть потока иммигрантов представлена в следующих формах: временная миграция, транзитная и гибкая. Следует отметить, что мигранты не заинтересованы присутствовать в экономике Польши на постоянной основе. Вместе с тем можно говорить о существующем потенциале устойчивого числа иностранных рабочих. В целом, динамика иммиграционных потоков отражает привлекательность страны и говорит о существующих возможностях экономического развития. Сегодня, улучшение социально-экономического уровня развития позволяет Польше играть существенную роль на миграционной карте Европы.

Внутренняя миграционная мобильность характеризуется сформировавшейся тенденцией оттока населения с "востока на запад" из менее развитых воеводств, граничащих со странами бывшего Советского Союза «Часть А» (Lublin, Bialystok, Biala, Podlaska) в более развитые центральные и западные воеводства, «Часть Б» (Warsaw, Cracow, Poznan, Gdansk, Katowice, Wroclaw). Основные факторы, заставляющие людей покидать родные края – значительная разница в уровне и качестве жизни населения между регионами.

Согласно статистическим данным, в 2010г. самый высокий уровень доходов наблюдался в воеводстве Mazowieckie (PLN 1602⁸⁵), где был превышен средний национальный показатель на 34,4%. Воеводства Dolnośląskie, Pomorskie также превысили средний национальный показатель на 3,9% и 4,2% соответственно. Самые низкие доходы были зарегистрированы в воеводствах Podkarpackie (PLN 907) и Lubelskie (PLN 978), что ниже среднего национального уровня на 23,9% и 18%, соответственно. Показательно различие между самым высоким и самым низким доходом, которое достигает значения в 58,2 раза. При этом следует заметить, что приведенная выше тенденция сохраняется на протяжении нескольких лет. Так, за период 2005-2010гг. наблюдается увеличение уровня дохода по сравнению со средним национальным показателем в воеводствах Mazowieckie (11,1 раз) и Kujawsko-pomorski (9,9 раз). Наиболее значительное уменьшение доходов за анализируемый период наблюдалось в воеводствах Opolskie (11 раз), Lubelskie (6,3 раза) и Śląskie (6,2 раза).

В то же время, опираясь на данные об оценке материального статуса домашних хозяйств по воеводствам: как «очень хорошее» отмечается в воеводствах Mazowieckie – 4,1%, Dolnośląskie – 3,3% и Zachodniopomorskie – 3,2%, «плохое» в воеводствах Świętokrzyskie -18,5%, Warmińsko-Mazurskie – 17,1%, Lubelskie – 16,3%, можно подтвердить существующий экономический разрыв между регионами, который определяет миграционные настроения внутренних мигрантов.

⁸⁵ PLN - Национальная валюта Польши

График 12.



Источник: Household Budget Surveys in 2010. Central Statistical Office

Анализ внутренних потоков свидетельствует о высоком уровне притока мигрантов в центральные воеводства страны, так в Mazowieckie воеводство в 2010г. прибыло 69 615 человек, что составляет 16,5% от значения за всю страну, в воеводство Wielkopolskie прибыло 42 363 человек – 10% к значению за всю страну (см. Приложение № 5). В то же время в регионах, в которых наблюдается замедленный экономический рост, отток населения превышает приток. Ярким примером могут служить воеводства Lubelskie – превышение составило 23,6%, Świętokrzyskie - 23,2%, Warmińsko-Mazurskie – 16,2%, Podlaskie – 13,8%. Ситуация усугубляется тем, что основной движущей силой является население в возрасте 20-45 лет. Следствием подобной тенденции стало изменение в "возрастной демографии"⁸⁶, депопуляция регионов. По данным переписи населения 2002г., разница между количеством лиц зарегистрированных и фактически проживающих в воеводстве составляет 153 тыс. человек в Opolskie и почти 113 тыс. человек в Slaskie воеводствах⁸⁷. Вместе с тем, интересна динамика, характерная для всех воеводств страны – женщины наиболее мобильны и чаще подвержены миграции, чем мужчины. Так, в 2010г. миграция женщин составила 54,1% против 45,9% миграции мужчин. Можно было бы предположить, что подобная динамика связана со значительным численным превосходством количества женщин над мужчинами, однако численность женщин в 2010г. превысила численность мужчин всего на 1,1%.

⁸⁶ Из интервью: «Есть регионы, где основная группа населения - старшее поколение, регионы, где основная группа населения – молодежь»

⁸⁷ Тенденций миграции в отдельных странах-кандидатах в ЕС ... Izabela Koryś, 2003

График 13.



Источник: Демографический Ежегодник Польши 2011.

По мнению некоторых экспертов, внутренняя миграция не является проблемой. Региональная политика концентрируется вокруг больших городов. Выживаемость периферийных регионов происходит за счет самоорганизации малого предпринимательства, развитие - за счет ведения нелегального экономического бизнеса⁸⁸. В то же время для Польши характерна децентрализация регионов. Региональная политика построена таким образом, что каждому воеводству предоставлена возможность самостоятельно формировать финансовые условия через развитие бизнес структур или любой другой экономической деятельности, самостоятельно отстраивать собственную инфраструктуру. В целом такая стратегия может стимулировать экономическое развитие регионов, однако упускается из внимания существующая территориально-пространственная модель развития, которая провоцирует экономическую дифференциацию регионов. Отток трудовых ресурсов противоречит эффективной региональной политике, которая строится на сравнении условий для работы и доступности трудовых ресурсов между регионами.

2.3 Выводы

Приведенная выше оценка миграционных процессов в Кыргызской Республике и Польши позволяет зафиксировать общие тренды, характерные для этих стран:

- В общей массе оттока основной процент занимает трудоспособное население. В период экономических трансформаций начала 90-х годов наблюдается невостребованность высококвалифицированных специалистов на внутренних рынках труда. На современном этапе отток экономически активной части трудоспособного населения и молодежи приводит к изменению демографических характеристик региона – искусственному «старению» населения.
- Как и для Польши в Кыргызстане характерны региональные предпочтения мигрантов по странам назначения. Основное трудоспособное и репродуктивное население задействовано в процессе миграции, что влечет за собой снижение рождаемости населения страны. Меняется репродуктивное поведение женщин.

⁸⁸ Из интервью

- В результате оттока трудоспособного населения в стране остается население пенсионного возраста, студенты, школьники, т.е. та категория населения, которая не занята трудовой деятельностью, таким образом, увеличивается нагрузка на Социальный фонд.
- Неравномерность экономического развития регионов определяют миграционные настроения. Наблюдается отток населения из периферийных регионов в экономически развитые центры, что приводит к депопуляции сельских районов и небольших городов.
- Численность женщин в процессе эмиграции превышает численность мужчин. Экономическая не обустроенность в стране проживания вынуждает их быть более социально активными, меняется их социальное поведение, женщины перехватывают роль в формировании бюджета семьи (что не характерно в менталитете восточных женщин). В долгосрочной перспективе эта тенденция приведет к тому, что традиционный уклад семейных отношений будет меняться, а значит, изменится и роль женщины в обществе.

Анализ миграционной ситуации позволяет сделать следующий вывод: В последние годы, трансграничная мобильность является ключевым фактором, определяющим развитие на локальном, национальном, и на глобальном уровнях. При этом не менее значимым является развитие личности, носителя знаний, опыта и навыков. Последствия миграционной мобильности на всех уровнях определяются рамками – риски и угрозы с одной стороны, использование возможностей - с другой. Таким образом, очевиден вопрос о координации и регулировании процессов миграции. Такой подход требует выработки миграционной политики, в которой четко очерчена работа с миграционными процессами.

3. Миграционная политика государства как ответ на современную систему вызовов

В настоящем разделе предлагается на рассмотрение польский опыт разработки Миграционной политики. Первая часть главы строится на выделении подходов к миграционной политике. В качестве подходов к формированию Политики в сфере миграции автор предлагает исходить из следующих позиций, которые определяют развитие государства и чувствительны с точки зрения последствий миграции, и, следовательно, требуют учета при разработке миграционной политики:

- Изменение демографической структуры как условие формирования миграционной политики
- Влияние миграции на состояние социально-культурных отношений
- Фактор развития регионов и обоснованность миграционных потоков

Во второй части дается оценка использования опыта Польши в области миграционной политики и возможности его применения в условиях Кыргызской Республики. В рамках данного раздела определены следующие вопросы, которые определяют подход к разработке Миграционной Политики Польши и являются основанием реализации механизмов регулирования миграционными процессами:

- Исторический фактор
- Институциональная система управления
- Организация процесса разработки Политики
- Содержание Политики

Таким образом, задача данного раздела состоит в том, чтобы сформировать понимание у лиц, принимающих решение о необходимости предпринять определенные шаги по разработке Миграционной политики.

3.1 Подходы к Миграционной политике и работа с миграционными процессами

Миграционная политика - политика государства в отношении механического движения населения в пространстве⁸⁹. Целью Миграционной политики является регулирование миграционных потоков таким образом, чтобы защитить интересы личности, территории, государства. Процессы глобализации постепенно «стирают» традиционное значение государственных границ, упрощая систему трансграничных перемещений. На современном этапе наблюдается тенденция, когда в сознании людей отсутствует жесткая привязка к территории происхождения - миграция как образ жизни. Международная мобильность становится явлением, которое можно определить как: «*интерес познать другой мир, пережить другой жизненный опыт, использовать ресурсы и технологии новых территорий*». В то же время, массовые трансграничные потоки населения вызваны экономическими причинами, не обустроенностью в стране проживания, локальными конфликтами и войнами. В этой связи страны сталкиваются с изменениями, которые определяют социально-экономические и социально-политические условия развития. В рамках данной работы под вызовом следует понимать не прямые военные или силовые факторы, а систему социальных проявлений, которые заложены в миграционных процессах.

3.1.1. Изменение демографической структуры как условие формирования миграционной политики

Оценка развития миграционной ситуации Польши, позволяет сделать вывод о том, что в целом, отток населения не является критичным. Согласно статистическим данным, за период с 2000 г. по 2010г. среднее значение эмиграции к численности населения составляет 0,08%⁹⁰ в год. Однако с учетом, развития демографических трендов:

- сохраняется устойчивая тенденция сокращения населения с 1996г. в среднем ежегодно на 0,02%⁹¹;
- наблюдается отрицательная динамика естественного прироста населения с 42,7 тыс. человек в 1996г. до -3,9 тыс. человек в 2005 г. К 2010 г. ситуация выравнивается, прирост населения составляет 34,8 тыс. человек, но из 16 только в 6 воеводствах зафиксирована положительная динамика прироста населения;
- отмечается процесс сокращения предложения рабочей силы, старение трудовых ресурсов, общая тенденция старения населения⁹²;
- в среднесрочной и долгосрочной перспективе миграционные процессы будут играть определяющую роль в развитии демографической ситуации.

В своем интервью Руководитель Департамента по миграционной политике Министерства Внутренних Дел отметил следующее: «*Через 10 лет в Польше будет драматическая ситуация. Уже сейчас начинается драматическая ситуация в вопросах демографии. Сегодня в наших ВУЗах не хватает студентов поляков, ВУЗы вынуждены будут закрываться по причине не набора студентов*».

Таким образом, современная демографическая ситуация Польши характеризуется так называемым вторым типом воспроизводства населения: при увеличении продолжительности жизни отмечается низкий уровень рождаемости и низкий уровень смертности населения. Аналогичная ситуация наблюдается в странах, притока иммигрантов: России, Украины, Беларуси. Следовательно, перспективы пополнения рынка труда при растущей экономике Польши будет происходить за счет притока мигрантов третьих стран.

⁸⁹ Доклад "Политика иммиграции и натурализации в России: состояние дел и направления развития"

⁹⁰ Следует заметить, что расчеты были основаны на официальной статистике

⁹¹ За исключением 2009г. и 2010г. когда наблюдался незначительный прирост численности населения.

⁹² «В 2030г. численность населения сократиться на 1,3 млн., число людей старше 60 лет увеличиться до 10 млн. человек, при этом численность трудоспособного населения уменьшиться с 70,8% в 2007г. до 63,9% в 2030г.». Из документа «Польская Миграционная политика: текущее состояние дел и дальнейшие действия».

Осознавая предстоящие вызовы правительство предприняло усилия, при активном содействии гражданского общества, по разработке государственной Миграционной политики, в которой обозначены основные стратегические направления действий⁹³. В рамках демографического подхода Политика исходит из необходимости:

- Разработать механизмы возвращения поляков на Родину.
- Выработать четкие условия иммиграционной политики, вызванной в первую очередь экономическими причинами, в контексте потребностей рынка труда и необходимостью поддержания стабильности социальной системы обеспечения.

Для определения возможностей инициирования процессов реэмиграции, была создана Межведомственная рабочая группа, задача которой состояла в том, чтобы разработать механизмы поддержки эмигрантов за пределами страны. Цель подобных мероприятий не допустить процесс ассимиляции эмигрантов в стране пребывания, через поддержку с ними постоянных коммуникаций. Одним из примеров таких контактов является специально созданный портал в Интернет, где предоставлена информация о возможностях экономической деятельности в Польше, создаются информационные учебники, в которых собрана вся необходимая информация. Вместе с тем, значительным фактором в работе с эмигрантами является деятельность, направленная на детей мигрантов и молодежь посредством обучения через Интернет (акцент делается на польском образовании, обучении языку с тем, чтобы сохранить у них навыки общения на родном языке). Данный подход позволяет, во-первых, через детей мигрантов поддерживать связь с их родителями, во-вторых, в стратегическом отношении, работа с молодежью принесет дивиденды в перспективе.

Формируются задачи по укреплению контактов с польскими организациями в рамках польской внешней политики с целью формирования положительного образа поляков, проживающих за рубежом и предотвращения возможной практики дискриминации в отношении эмигрантов. Как одна из задач определена деятельность по оказанию содействия польским диаспорам за границей. К этой работе подключен Сенат, что говорит об уровне важности вопроса и о признании существующих проблем на уровне депутатов Парламента.

В рамках возвращения поляков на Родину разрабатывается направление по репатриации. К концу 2010г. по программе репатриации в Польше поселилось 4979 человек.⁹⁴ Следует заметить, что в этом направлении заинтересованы различные группы, как на правительственном уровне, так и среди гражданского сектора. В сентябре 2008г. была создана рабочая группа по вопросам репатриации, в которую были привлечены центральные правительственные структуры. Рабочей группой разработаны предложения по внесению изменений в правила репатриации. В сентябре 2010г. Гражданский Комитет Законодательных Инициатив «Возвращение на Родину» вносит в Сенат проект Закона о возвращении в Польшу лиц польского происхождения, которые были депортированы и сосланы в республики бывшего Советского Союза. Рабочая группа, созданная Комитетом по делам Полонии⁹⁵ и поляков за рубежом, разрабатывает Концепцию по вопросам регулирования статуса лиц польского происхождения. В целом задача политики по репатриации сводится к созданию приемлемых условий получения гражданства для лиц польского происхождения, обеспечения полного пакета гражданских прав от разрешения на работу на территории Польши, ведения экономической деятельности до возможности получения бесплатного начального и среднего образования.

В контексте привлечения дополнительного населения в страну был задействован механизм «Карта поляка», который упрощает процедуру получения вида на жительство, устройства на работу, облегчает пребывание в Польше, для тех лиц, кто имеет польские корни. Одна из причин введения "Карты поляка" формируется в идеологическом пространстве - объединить Польский мир - это поддержка самоидентификации с польской культурой, историей, традициями. Но в то же время - это один из элементов политики привлечения высокообразованных, молодых людей⁹⁶.

⁹³ В 2007 г. была создана рабочая группа по разработке Документа, 20-го июля 2011 г. Межведомственный комитет по миграции утвердил "Польскую миграционную политику: текущее состояние дел и дальнейшие действия".

⁹⁴ "Польская миграционная политика: текущее состояние дел и дальнейшие действия".

⁹⁵ Польская диаспора

⁹⁶ Из интервью.

Следовательно, при получении «Карты поляка» соблюдается определенная система критериев, которая позволяет привлекать молодых квалифицированных специалистов для нужд экономики страны.

Несмотря на то, что Польша не считает себя страной иммигрантов, возросшие масштабы иммиграционных процессов формируют широкое обсуждение проблем иммиграции как в правительстве, так в гражданском секторе. Как отмечалось выше, развитие экономики требует привлечения дополнительных трудовых ресурсов, вместе с тем ограничительные процедуры легализации мигрантов тормозят процесс интеграции иммигрантов в польскую экономику. В развитии ситуации остро встала необходимость разработки подходов, выработки процедур и совершенствования законодательства в рамках целостной миграционной политики.

В августе 2011 года Совет министров Польши принимает руководящие принципы к проекту Закона об иностранцах, представленные Министром внутренних дел. Проект включает в себя многочисленные упрощения для иностранцев, проживающих в Польше. Во-первых, предлагается продлить максимальный срок, на который иностранцу выдается разрешение на временное проживание, от двух до трех лет. Предусмотрена возможность предоставления единого разрешения на проживание и на трудоустройство. Во-вторых, предложения включают в себя изменения и для иностранцев, которые учатся в польских университетах. Вид на жительство для студентов первого курса будет предоставлен сроком на один год и три месяца. Если обучение продолжится в последующие годы, иностранцы смогут получить временный вид на жительство сроком на два года. Вместе с тем, рассматривается возможность предоставления временного вида на жительство на один год для иностранцев-выпускников польских университетов, желающих найти работу в Польше.

В это же время, 26 августа 2011г., Президент Республики Польша подписывает Закон о легализации пребывания определенных иностранцев, которые находятся в пределах территории Республики Польша. Согласно Закону, с января 2012г. иностранцы, проживающие в Польше нелегально, имеют возможность урегулировать свое пребывание в Польше. Для лиц, которые непрерывно находились в стране с 20 декабря 2007г. будет предоставлен вид на жительство на фиксированный период времени (на два года). Это позволит получить разрешение на работу на основе трудового договора.

Анализ политики позволяет сделать заключение о том, что государство выстраивает Миграционную политику таким образом, чтобы на особых правах привлечь наиболее предпочтительных мигрантов, с точки зрения страны происхождения, образования, уровня квалификации, инвестиционных возможностей. Таким образом, согласно принятым законам, формируя новые условия политики, государство определяет для себя и новые задачи, которые исходят из основной цели - Миграционная политика должна служить приоритетам рынка труда, обеспечивая конкурентоспособность польской экономике:

1. Ввести механизм мониторинга потребности на рынке труда, что позволит регулировать рынок труда в зависимости от требуемых квалификаций.
2. Открыть рынок труда для легальных мигрантов
3. Облегчить доступ на рынок труда для студентов и иностранцев с высоким уровнем образования.
4. Активная рекрутация рабочей силы из других стран.
5. Разработать упрощенный механизм для работы в Польше.
6. Содействовать циклической и сезонной миграции.

Рациональность польской политики, в условиях кризиса, оправдана стремлением стабилизировать и защитить собственные региональные рынки труда от массового притока неквалифицированной рабочей силы, что в целом снижает способность экономики страны конкурировать с другими странами ЕС. Рассмотренные меры в рамках демографического подхода представляют интересный опыт, который может быть полезным в условиях Кыргызской Республики. Для Кыргызстана актуальны как вопрос привлечения квалифицированных трудовых ресурсов, так и поддержка мигрантов, и работа с кыргызской диаспорой за пределами страны.

3.1.2 Влияние миграции на состояние социально-культурных отношений

В рамках настоящего параграфа на рассмотрение выносятся ряд тенденций, которые по-новому формируют социально – культурное пространство страны как следствие миграционных процессов. Государство сталкивается с необходимостью учитывать сложную специфику сосуществования носителей разных социокультурных кодов: во-первых, взаимоотношения между существующей и пришлой культурой, во-вторых, изменение внутри общества традиционных ценностей под влиянием существующих тенденций эмиграции населения. Обозначенный тезис приводит к необходимости выработать комплексный подход в работе с социальными проявлениями.

Первое. Одной из составных направлений Миграционной политики Польши является вопрос Интеграции иммигрантов в польское общество. Как было отмечено в первой главе, процессы иммиграции в Польше отмечаются с недавнего времени, количественные показатели иммигрантов не являются массовыми. По мнению официальных властей, на сегодняшний день, эти факторы не критичны и интеграция мигрантов не является основной проблемой. Однако это не означает, что тенденция не изменится в новых экономических условиях, поэтому разработка Политики представляет собой попытку создания системы регулирования процессом иммиграции, в условиях массового притока мигрантов.”

Как отмечают эксперты, сложность заключается в том, что ранее не было опыта создания элементов Интеграции иностранцев, по причине отсутствия необходимости. Сегодня проблемы Интеграции широко обсуждаются на разных уровнях – в экспертной среде, правительстве, гражданском секторе. Нахождение в стране иммигрантов создает немало социальных проблем, имеют место факты дискриминации со стороны местных жителей: принимающее общество считается традиционно закрытым и тяжело воспринимает другие культуры. В то же время недовольство граждан вызывает большой объем социальной помощи, оказываемой иностранцам, что ложится на плечи налогоплательщиков, в обществе распространены идеи о том, что мигранты занимают места их работы, отнимают социальные пособия, которые могли бы получать поляки⁹⁷. Таким образом, Интеграция представляет собой двусторонний процесс взаимной адаптации иммигрантов и принимающего общества.

Намерения, прописанные в разработанной Политике, направлены на формирование межкультурного диалога и предотвращения любых форм дискриминации по отношению к иностранным гражданам. Стратегическая составляющая определена в необходимости начинать работать в школах с детьми через воспитание толерантности к другим культурам и способности функционировать в мультикультурной среде, с преподавателями, повышая квалификацию их межкультурной компетентности в работе с иностранными школьниками.

Подобные меры охватывают должностные лица, местные органы власти и сотрудников государственных структур, которые по роду своей деятельности работают с иностранными гражданами. Предпринимаются действия, в рамках информационной кампании, цель которых развенчивание существующих негативных стереотипов в отношении иммигрантов в целях предотвращения конфликтов вызванных существующими различиями в культурных и религиозных основаниях.

Вторым логическим направлением Интеграционных процессов заявлена деятельность по интеграции иммигрантов в польское общество. Программа работает с беженцами и трудовыми мигрантами. Сложность заключается в том, что у этих групп различны потребности, разные процедуры легализации, трудовые мигранты более социально активны, а значит, требуется разработка отдельных интеграционных программ. На сегодняшний день в Польше существует годовая индивидуальная интеграционная программа только для беженцев, которые согласно программе могут получить социальное жилье, юридическую помощь, помощь в поиске работы, для них предусмотрено социальное пособие, помощь в поиске различных бесплатных обучающих тренингов, курсов, в том числе языковых. В сфере оказания помощи беженцам активно действуют неправительственные организации, которые со своей стороны оказывают повсеместное

⁹⁷ Из интервью с экспертами, работающими в рамках Интеграционных программ.

содействие беженцам и трудовым мигрантам в вопросах облегчения условий проживания в Польше и встраивания в польскую культуру.

Одной из целевых групп являются женщины, с которыми проводится работа по тому каким образом решать проблемы, возникающие с их детьми в школах, как строить отношение с учителями, какие меры предпринимать в случае возникновения конфликтных ситуаций. Задача подобных проектов состоит в том, чтобы через матерей улучшить положение детей в школах, обществе.

Вместе с тем, следует заметить, что существует устойчивая позиция экспертов, как аналитических структур, так и работающих в сфере оказания помощи иммигрантам, о том, что Политика интеграции очень ограничена, существуют категории иммигрантов (трудовые мигранты, студенты) для которых также необходимо предусмотреть подобную программу. Как отмечают эксперты, государство не поддерживает трудовых мигрантов, работа с ними строится интуитивно, используя минималистический подход, правительство рассматривает трудовых мигрантов только в рамках их полезности на рынке труда. В этой связи обучение квалифицированных специалистов из России, Украины и Беларуси польскому языку, которые заняты малоквалифицированным трудом, принесло бы дивиденды в экономическом плане. В качестве рекомендации со стороны экспертов предлагается на первоначальном этапе предоставлять трудовым мигрантам базовый пакет документов, по примеру Португалии, муниципалитетов в Великобритании. Пакет документов должен содержать, всю необходимую информацию, которая поможет мигрантам быстрее адаптироваться в окружающую действительность: основные законодательные акты, о том кто и где предоставляет помощь мигрантам, где можно найти языковые курсы, каким образом можно получить официальную регистрацию и проч. Важное условие успешности реализации предлагаемых мер, состоит в том, что они должны носить программный характер.

Второе. Современные тенденции миграционной мобильности меняют культурные коды, социальную модель поведения населения, как основы традиционного уклада жизни характерные для польского общества. Негативные социальные проявления в первую очередь отражаются на семьях мигрантов: происходит разрушение семей, искажаются семейные модели поведения, меняется репродуктивное поведение женщин, в стране наблюдается тенденция роста оставленных на попечение государства пожилых людей. Эксперты отмечают проблему роста алкоголизма среди женщин, чьи мужья находятся в трудовой миграции⁹⁸. Особое внимание привлекает такой феномен последствия миграции родителей - как «евросиротство», когда дети формируются в отрыве от родительского воспитания.

Осознавая сложность социальных проблем, и понимая, что решение лежит за рамками миграционной политики, поскольку масштабы миграции коррелируют с уровнем экономического развития и качества жизни, правительство ставит задачи по выравниванию уровня жизни поляков с развитыми странами ЕС. Вместе с тем, в рамках политики прилагаются усилия по нивелированию ситуации. Миграционная политика строится на поддержке семей мигрантов в стране трудовой миграции, с целью ограничения негативных последствий проблемы «евросиротства». Предпринимаются меры по адаптации детей к польской системе образования, повышению доступности изучения родного языка. Также ставится задача разработать систему мониторинга социальных процессов в стране, связанных с миграцией населения в поисках работы, в частности социальных последствий для семей, трудовых мигрантов. Задача проведения такой политики – дать понять эмигрантам, что государство не забывает о своих гражданах за рубежом, и они находятся под защитой (протекторатом) государства.

3.1.3. Фактор развития регионов и обоснованность миграционных потоков

Анализ развития социально – экономических показателей по воеводствам в Польше, представленный в первой главе, достаточно определенно фиксирует ситуацию взаимозависимости между региональным развитием и оттоком населения. Следует добавить, что в восточной части (Wschodni) Польши, (воеводства Lubelskie, Podkarpackie, Podlaskie, Świętokrzyskie) за период с 2005 по 2008 годы отмечается сокращение уровня чистого⁹⁹ дохода

⁹⁸ Из интервью с экспертами.

⁹⁹ Доход после выплаты всех налогов.

с 85,4% до 83,8%¹⁰⁰. В центральном регионе (воеводства Łódzkie, Mazowieckie) этот показатель вырос со 114,4% до 115,8%. (см. Приложение № 6,7).

Вместе с тем, не меньшую значимость в миграционном поведении населения представляют показатели, обуславливающие привлекательность или комфортность проживания на территории. В ряду таких параметров обеспеченность населения необходимыми условиями проживания.

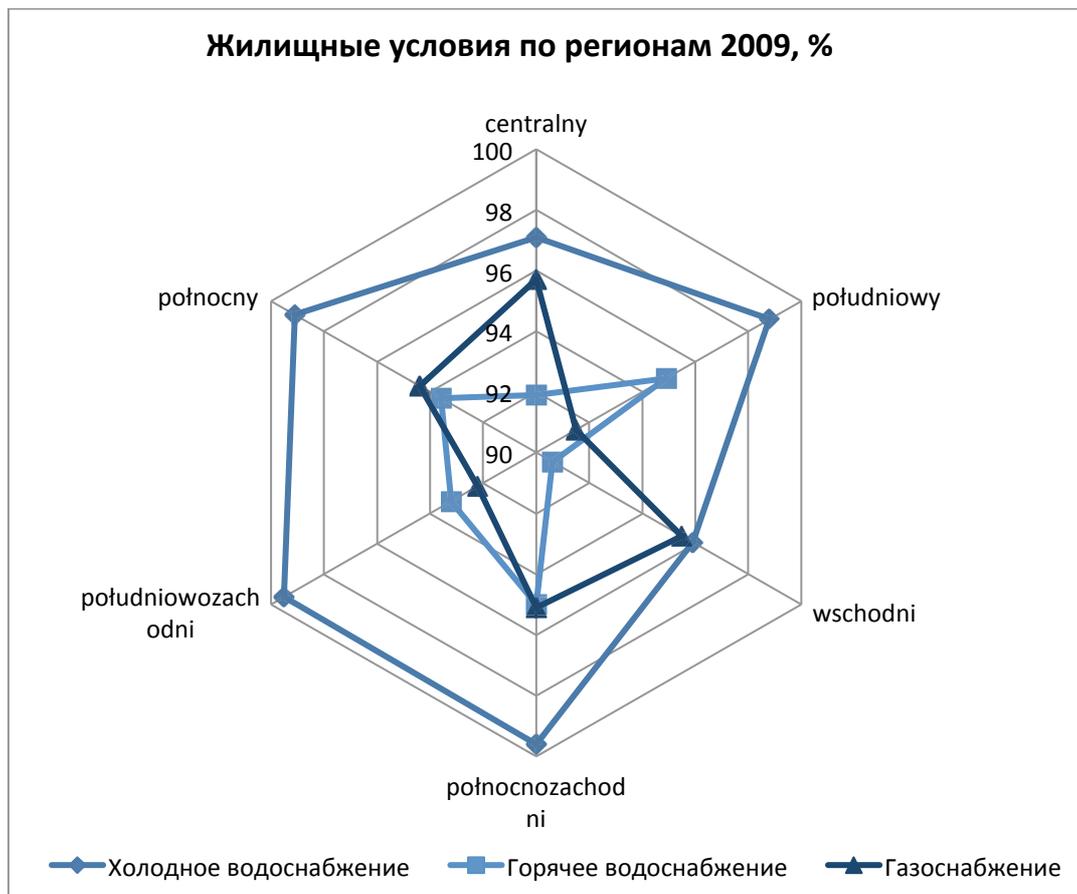
Согласно данным, по уровню обеспеченности необходимыми условиями проживания, не высокие показатели отмечаются в восточном регионе (Wschodni), при этом, по такому фактору как обеспеченность отоплением регион занимает наихудший показатель 32,1% в сравнении с лучшим по стране показателем в центральном регионе (Centralny) - 46,3%.

Таким образом, предопределенность оттока населения из восточных регионов очевидна. Привлекательными в миграционном отношении стали центральные и юго-западные регионы страны, так в 2010г. приток в центральный регион (Centralny) населения в трудоспособном возрасте составил 65,9 тыс. человек, в южный (Południowy) – 55,2 тыс. человек. Положительная динамика миграционного сальдо наблюдается в пяти воеводствах Dolnośląskie, Małopolskie, Mazowieckie, Pomorskie, Wielkopolskie.

Вопросы внутренней миграции населения из регионов страны не нашли своего отражения в Миграционной политике. Вместе с тем внутренний отток создает социальные проблемы, которые возможно не заметны в настоящем, но в долгосрочной перспективе создадут реальные риски такие как: нагрузка на центральные города и необходимость их расширения, неконтролируемые потоки населения по территории страны, депопуляция периферийных регионов, проблемы адаптации внутренних мигрантов на новых территориях. Можно предположить, что обозначенные вопросы входят в компетенцию Министерства регионального развития, которое непосредственно несет ответственность за функционирование регионов. В то же время как было отмечено в первой главе, в Польше имеет место децентрализация регионов, следовательно, на уровне местных властей, самостоятельно, должны создаваться механизмы устойчивости региона и определяться потребность в ресурсах развития.

¹⁰⁰ INCOMES AND LIVING CONDITIONS OF THE POPULATION IN POLAND (report from the EU-SILC survey of 2009)

График 14.



*Источник: Incomes and Living Conditions of the Population in Poland
(report from the EU-SILC survey of 2009)*

3.2. Оценка использования опыта Польши в области миграционной политики и возможности его применения в условиях Кыргызской Республики

В рамках данного раздела целесообразно выделить следующие вопросы, которые определяют подходы к разработке Миграционной Политики и являются основанием реализации механизмов регулирования миграционными процессами:

1. **Исторический фактор**
2. **Институциональная система управления**
3. **Организация процесса разработки Политики**
4. **Содержание Политики**

3.2.1. Исторический фактор

Для понимания процессов миграции населения в Польше, необходимо обратиться к вопросам, которые выявили потребность формирования Государственной Политики в сфере миграционных отношений и запустили процессы трансформации в обществе. Одним из таких факторов является историческая ретроспектива, которая отражает развитие ситуации.

Изначально миграционная политика Польши строилась хаотично¹⁰¹, как ответ на вызовы последствий миграционного процесса, речь шла о необходимости принятия срочных мер в условиях изменения экономической и социально - политической ситуации в 1989г. К ним относятся следующие: создание законодательства как эффективного инструмента контроля над миграцией, обеспечение институциональной реорганизации, разработка стратегического подхода к планированию и реализации государственных мер в области миграции.

В контексте европейской интеграции страна столкнулась с рядом проблем: будучи страной эмигрантов, Польша не была готова к приему массового потока мигрантов и беженцев. В этих условиях актуализировались проблемы недостаточности знаний в области международных норм, инструментов, стандартов по процедурам въезда и проживания мигрантов, а также в вопросах выработки правил регулирования миграционными потоками (возникающие транзитные потоки и иммиграция). Вместе с тем и институциональная система не соответствовала современным вызовам. В этих условиях на уровне государственных институтов возникла необходимость принятия срочных мер для стабилизации миграционной ситуации, в результате чего были разработаны основные нормативно-правовые документы. Эксперты отмечают этот период как период «обучения» миграции и политике реагирования на динамично развивающиеся явления в процессе миграции населения.

В 2004г., с вступлением Польши в Европейский Союз возникла необходимость пересмотра нормативно-правовой базы на соответствие их стандартам и процедурам, принятым в ЕС, поскольку страна становится важным элементом европейской системы миграционного контроля. В течении этого периода Польша столкнулась с несколькими волнами подвижности населения - экономическая эмиграция в целях улучшения качества жизни, иммиграция населения из стран бывшего Советского Союза и стран Азии, приток беженцев. В этих условиях стояла сложная задача во-первых, защитить собственный рынок труда от массового притока экономических мигрантов, во-вторых, обеспечить/усилить охрану границ от притока нелегальных мигрантов как страны, входящей в Евросоюз (и как соблюдение требований ЕС). В развитии ситуации остро встала необходимость разработки подходов, выработки процедур и совершенствования законодательства как целостной миграционной политики.

В условиях Кыргызской Республики, как отмечалось ранее, актуален вопрос массового оттока (как правило, нелегального) населения и в этих условиях, первоочередной ставится задача гармонизации национальных законодательств (стран приема и оттока) в сфере миграции. Это означает формирование единых, принимаемых как странами въезда, так и странами выезда подходов к пониманию возможностей управления миграционными процессами, придание нового импульса межгосударственному сотрудничеству. Это тот этап, который прошла Польша при вступлении в ЕС.

В тоже время последние тенденции в рамках Евразийской интеграции (Евразийское экономическое пространство, Таможенный Союз) заставляют продумать систему мер (механизмы и процедуры) по безболезненному вхождению трудовых мигрантов из Кыргызстана в новые геоэкономические образования на Евразийском пространстве.

Следует ожидать, что в перспективе, партнеры по интеграции в целях защиты собственных трудовых рынков будут ужесточать условия пребывания трудовых мигрантов. В этой связи опыт Польши с точки зрения процесса вхождения в ЕС, процедурных вопросов согласования позиций, построения коммуникаций может оказаться полезным для Кыргызстана. Однако поскольку этот вопрос выходит за рамки данной аналитической работы, требуется проведение дополнительного исследования.

3.2.2. Институциональная система управления

В результате политических изменений, произошедших за последние 15 лет, в целях решения вопросов, связанных с миграцией, в Польше были созданы правовые и институциональные рамки, соответствующие существующим европейским стандартам. Необходимо добавить, что процесс

¹⁰¹ Из интервью с экспертами.

создания этих рамок продолжается с учетом изменений в политике Европейского союза в области миграции и предоставления убежища.

Реформы, начатые в 90 -ых определили два ключевых ведомства ответственных за планирование и осуществление мероприятий в области контроля въезда иностранцев и их пребывания в Польше. Центральная координирующая роль была возложена на Министерство внутренних дел, которое занимается вопросами внутренней безопасности – основная функциональная задача определена в рамках стратегического надзора за пребыванием иностранцев на территории Польши. Полномочия службы Пограничной охраны определены в рамках выполнения контроля в отношении иностранцев, расследования и соблюдения процедур, таких как реадмиссии, задержание и высылка нелегальных мигрантов.

Если до 1989 г. Пограничная служба рассматривалась как сугубо военная организация по охране и защите границ, то в начале 90-ых, в ситуации массового притока нелегальных мигрантов, развития процессов трудовой миграции, торговли людьми и прочее, возникла необходимость пересмотра концепции пограничной службы с тем, чтобы соответствовать современным реалиям. Новая концепция опиралась на три основных компонента: профессионализация персонала (за счет наращивания гражданских лиц), улучшение контроля внешних границ и контроль законности проживания иностранцев на всей территории страны. Следует особо отметить, что новые реформы получили импульс в годы, предшествовавшие вступлению в ЕС и присоединения к Шенгенскому соглашению.

В структуре Министерства внутренних дел был создан Департамент миграционной политики, под управлением которого сформирована межведомственная группа, основная задача которой заключается в разработке стратегических документов и программных направлений Миграционной политики. Следует заметить, что в каждом институциональном ведомстве (Министерство труда и социальной политики, Пограничная служба, Управление по делам иностранцев и проч.) сформированы соответствующие направления работ. Для того чтобы обеспечить согласованность принимаемых решений в отношении иностранных граждан и в целях укрепления институциональной системы управления миграционными процессами было принято решение распределить сферы деятельности между ответственными структурами. Расширение полномочий Управления по делам иностранцев, а именно:

- решение вопросов по легализации иностранных граждан
- решение вопросов по высылке иностранцев
- предоставление и лишение статуса беженца
- организация и управление центрами для беженцев
- предоставление беженцам необходимых услуг
- управление делами по вопросам предоставления гражданства
- управление делами по вопросам репатриации и др.

В компетенцию Министерства труда и социальной политики входит выдача разрешений на работу для иностранных граждан. Остальные вопросы, связанные с регулированием миграционных процессов находятся в ведении Министерства внутренних дел. В то же время, как признают представители правительства, слабая сторона этой системы - отсутствие Координатора по работе с эмигрантами со стороны государственных структур.

Таким образом, ответственность за реализацию миграционной политики распределена по разным ведомствам, ключевым, при принятии решений, из которых является Министерство внутренних дел. По мнению автора и как показывает анализ экспертных позиций по результатам проведенных интервью, подобная сложная структура управления приводит к недостаточной взаимной координации действий ответственных структур, вовлеченных в процесс регулирования миграционными потоками. Как отмечают эксперты, ключевой, является проблема координации и

не продуманности коммуникаций между структурами (а возможно ее отсутствие) которая не позволяет эффективно и быстро реагировать на современные вызовы¹⁰².

В то же время, как показывает практика, в настоящее время Министерство труда и социальной политики начинает играть все большую роль в польской системе управления миграцией, которое отвечает за запуск программ интеграции и содействия включения мигрантов на внутренний рынок труда. Однако до 2004 года в политике государства вопрос о роли мигрантов в польском обществе (экономике) имеет низкий приоритет. Очевидно, актуальность рассматриваемых вопросов в сфере миграции определяется ситуацией и задачами, стоящими перед государством на разных этапах становления. Таким образом, можно предположить, что Польша находится в процессе «пограничного» перехода, когда отношение к миграции с точки зрения обеспечения национальной безопасности меняется в контексте обеспечения социальных прав мигрантов и предотвращению практики их социального отторжения.

Отсутствие единой структуры, ответственной за развитие миграционной ситуации является показательным примером в условиях Кыргызской Республики. Поскольку до принятия новой структуры правительства 26 декабря 2011 года в стране функционировало Министерство по миграции и занятости, которое координировало вопросы, связанные с миграцией населения. В составе новой структуры правительства вопросы регулирования миграционными процессами разделены между двумя ведомствами Министерство иностранных дел и Министерство молодежи труда и занятости. Учитывая актуальность вопросов в рамках развития миграционной мобильности населения, определяющую роль миграции на развитие экономики государства, характерное для Кыргызстана отсутствие преемственности ранее принятых решений и «формальный подход правительства к координации деятельности в области стабилизации и упорядочения миграционных процессов»¹⁰³, разделение ответственности в сфере регулирования миграционными процессами между министерствами характеризует непредусмотрительность подобного решения. Открытыми остаются вопросы распределения функций между министерствами и определение ответственности за формирование Политики в области миграции, и ее реализация. Следовательно, в перспективе можно ожидать снижение эффективности системы управления в вопросах миграции населения.

В то же время для Кыргызстана был бы интересен опыт Польши в реформировании Службы Пограничной охраны и не только в рамках работы с миграционными потоками. В Кыргызстане, на разных уровнях, все чаще поднимаются вопросы о необходимости проведения реформ в системе силовых структур, разработан проект Концепции реформирования системы органов внутренних дел КР на 2012-2014гг. Однако реализации предложенных инициатив препятствует определенный уровень коррумпированности сотрудников, ограниченный доступ и отсутствие возможности для повышения квалификации, отсутствие необходимого оборудования, современной техники, низкий уровень материально-технического оснащения органов внутренних дел¹⁰⁴.

Как показывает опыт Польши, государственная Миграционная политика не должна ограничиваться вопросами, определяющими актуальность Политики на сегодняшний момент. Необходим комплексный стратегический подход, который бы учитывал весь спектр вопросов, связанных с развитием миграционных процессов.

3.2.3. Организация процесса разработки Политики

В 2007 г. при Министерстве внутренних дел была создана рабочая группа по разработке Миграционной политики. В ходе подготовки стратегического документа были привлечены эксперты аналитических структур, представители неправительственных организаций, деятельность которых непосредственно связана с реализацией программ помощи мигрантам, исследователи научных учреждений. В ходе интервью, многие эксперты подчеркнули, что на всем протяжении разработки документа состоялся конструктивный диалог между гражданским сектором и правительственными структурами, основная роль в организации которого принадлежит

¹⁰² Из интервью с экспертами.

¹⁰³ Государственно-правовое регулирование миграционных процессов. Ч.И. Арабаев, А.М. Абакирова

¹⁰⁴ Проект Концепции реформирования системы органов внутренних дел КР на 2012-2014гг.

Департаменту по миграционной политике. Положения экспертов не только были заслушаны, но и учтены в качестве рекомендации в финальном варианте документа «*Польская миграционная политика: текущее состояние дел и дальнейшие действия*». Как отмечено в одном из интервью: «Самое главное, что у власти есть политическая воля разговаривать. Это была действительно продуктивная, целенаправленная работа с обеих сторон».

На уровне организационных вопросов следует выделить процесс сотрудничества между различными ведомствами и гражданским сектором. В процессе подготовки стратегического документа были реализованы коммуникативные технологии - сформировано пространство коммуникации, позволяющее представителям разных государственных структур и ведомств, неправительственных организаций объединить усилия в рамках решения одной проблематики. Следует отметить, что про строение процесса коммуникаций между разными актёрами, на первоначальном этапе, виделось сложной задачей. Требовалось применение коммуникативных технологий по согласованию и учету различных, порой противоположных, позиций. Позитивный эффект подобного сотрудничества заключается в том, что как отмечают в Департаменте: «*Нам удалось через этот механизм в каждом министерстве воспитать своих экспертов по миграции*¹⁰⁵». Таким образом, в процессе работы над программным документом, Департамент по миграционной политике сформировал «новых» экспертов по вопросам миграции населения, которые в своих «родных» структурах стали носителями идей прописанных в Миграционной Политике.

Отличительной особенностью организации Документа является дальнейшее его развитие, как отмечают разработчики, планируется проводить оценку реализации документа, каждые четыре года обновлять документ, чтобы в действительности Политика имела реальное воплощение. Первоочередная задача состоит в необходимости конкретизировать деятельностный аспект в документе, что предполагается сделать следующим шагом с выработкой четких мероприятий, сроков, ответственных лиц и т.д.

Если говорить об опыте и уроках для Кыргызстана, то особую значимость играет процесс организации работы над политическим документом страны и примечателен тот факт, что инициатива широкого вовлечения аналитических структур, гражданского сектора, в этот процесс принадлежит официальным структурам.

Второй момент, который хотелось бы подчеркнуть - несмотря на то, что в Польше не наблюдается массового притока иммигрантов, их доля в общей численности населения составляет 0,08%. Правительство, ожидая экономический рост, а значит и всплеска притока трудовых мигрантов уже сегодня задумывается над созданием рычагов управления миграционными процессами: механизмы, процедуры, законодательные акты. Таким образом, Польша использует «залог времени», для того чтобы создать условия, актуальное законодательство, регламентировать различные процедуры, чтобы подготовиться к массовому наплыву мигрантов.

В этой связи для Кыргызстана актуален вопрос притока населения с приграничных территорий соседних государств. Необходимо понимать, что демографическое «давление» в соседних государствах вынуждает население этих стран постепенно, нелегально осваивать территории Кыргызстана и в перспективе можно ожидать активизацию этого процесса. У Кыргызстана нет «залога времени», а существующие механизмы сдерживания (законодательные, силовые и т.д.) не позволяют эффективно решать проблемы современной территориальной экспансии. Следовательно, необходим новый подход в работе с приграничными территориями, законодательные инициативы, программы интеграции «пришлого» населения в кыргызское общество.

3.2.4. Содержание Политики

Анализ миграционной ситуации стран позволяет зафиксировать особенности Политики развития. В Польше миграционная политика выстраивается вокруг притока иммигрантов как фактора ограниченности трудовых ресурсов на внутреннем рынке. Данная ситуация требует введения различных интеграционных программ для беженцев, трудовых мигрантов, в связи с решением проблем социокультурной адаптации иммигрантов в польском обществе. Система

¹⁰⁵ Из интервью с руководителем Департамента по миграционной политике.

интеграционных программ, охватывающих ограниченную категорию мигрантов, была создана только после вступления в Европейский Союз. В свою очередь, и работа над национальной стратегией миграции была инициирована после вступления Польши в ЕС и зону Шенгенского соглашения. Это связано прежде всего, с осознанием потребности в иностранной рабочей силы в условиях значительного оттока польских мигрантов в Западную Европу. Вместе с тем, требовало определенной реакции и отражение в Миграционной политике новых тенденций, таких как: появление крупных диаспор мигрантов (армянской, вьетнамской) и создание стабильных маршрутов и форм обратной миграции между западными областями Беларуси и Украины, с одной стороны, и Польшей с другой стороны.

Согласно миграционной политике в рамках Интеграционной программы для иностранцев, которые представляют собой уязвимые группы населения необходимо принятие следующих мер:

- Увеличить масштабы сотрудничества в иммигрантских сообществах в процессе интеграции иностранцев.
- Содействовать принятию мер по повышению осведомленности польского общества о проблемах иммигрантов.
- Содействовать проведению мероприятий по информированности об интеграционных процессах.
- Мониторинг деятельности по процессам Интеграции и др.

При реализации программ по интеграции мигрантов, возникают многочисленные проблемы, которые связаны с восприятием мигрантов (беженцев) в польском обществе. Недружественное отношение к мигрантам части местных жителей происходит по нескольким основаниям: разные социо-культурные схемы поведения и организация жизненного пространства, конкуренция на рынке труда, в обществе сложилось понимание того, что средства, направленные на поддержку социальных программы для мигрантов, должны быть направлены на поддержку уязвимых слоев населения Польши.

Вместе с тем, существует ряд проблем, связанных с поведением мигрантов, которые не заинтересованы в участии в Интеграции. Для такой категории мигрантов Польша воспринимается как транзитная территория между страной оттока и страной назначения.

Для решения обозначенных проблем развернута широкая программа мероприятий, направленная на построение коммуникаций между поляками и мигрантами, в обществе формируется понимание о роли иммигрантов в условиях массового оттока рабочей силы, которые занимают значительное место в устранении пробелов в некоторых секторах экономики. Как было отмечено выше, в Польше инициировано широкое обсуждение вопроса о необходимости распространения Интеграционных программ для всех категорий мигрантов, в том числе трудовых мигрантов (нелегальных), что позволит облегчить пребывание иностранных граждан в Польше с одной стороны, и повысит эффективность экономической отдачи, с другой.

При постановке существующих задач в сфере миграции в рамках Миграционной политики, были исключены вопросы, связанные с внутренними потоками мигрантов. По мнению автора, в перспективе данное упущение может иметь негативные тенденции, поскольку как показал анализ, уже сегодня Польша испытывает дефицит людских ресурсов в отдаленных регионах страны.

В Кыргызстане основной акцент сделан **на трудовой миграции**, отток населения рассматривается как ресурс развития страны. В рамках такой политики социально-экономическая ситуация определяется развитием процессов трудовой миграции и переводами денежных средств от мигрантов. Политика государства заключается в поддержке системы подготовки высококвалифицированных работников и обучения всех трудовых мигрантов необходимым трудовым, специальным, социальным навыкам, позволяющим соответствовать требованиям иной среды и конкурировать на рынках труда принимающих стран.

Кроме того государственная политика направлена на решение проблем **внутренней миграционной мобильности** населения, которая является следствием низкого уровня

экономического развития регионов и отсутствием приемлемых условий проживания. Следствием процесса внутренней миграции являются:

- Неравномерное стихийное распределение численности населения по территории. Существующая тенденция внутриреспубликанской миграции приводит к переполнению столицы и ее пригородов.
- Тенденция ухудшения демографической ситуации в стране за счет оттока молодого населения и населения среднего возраста, которое является базовым для функционирования социальной системы.
- Рост числа депрессивных территорий.
- Происходит изменение квалификационной матрицы и образовательного потенциала региона. Так например, образование профессиональных пустотных зон вследствие старения кадров и их сокращения в социально значимых отраслях.
- Дисбаланс трудовых ресурсов, производства, вызванные стихийными процессами передвижения внутренних трудовых мигрантов.

В рамках решения обозначенных вопросов предусматривается разработка и реализация региональных программ политики занятости населения, которая будет способствовать повышению занятости в районах и малых городах. Данный подход позволит уменьшить масштабы внутренней миграции трудоспособного населения в Бишкек и Чуйскую область. Однако не решает проблем качественных условий проживания, таких как обеспеченность населения социальной инфраструктурой (электроэнергия, газоснабжение, отопление и др.)¹⁰⁶ Однако, практически не сформирована политика в **сфере иммиграции населения**. При ежегодном приросте количества иммигрантов государственный подход по отношению к иностранным гражданам (нелегальным экономическим мигрантам) ограничивается рамками обеспечения контроля и учета иммигрантов в пределах, установленной Правительством КР, трудовой квоты. Как отмечается в Программе мер: «В ближайшие годы численность иностранных трудовых мигрантов необходимо стабилизировать». Политика в этой сфере заключается в отработке четких требований и критериев: нормативных - по срокам пребывания, финансовых, а также административных - усилением контроля за их деятельностью со стороны правоохранительных органов.

Вместе с тем, что касается инвесторов, и высококвалифицированных специалистов, им предоставляется возможность получения разрешений на работу с правом ежегодного продления. Для остальных категорий легально пребывающих иностранцев: рабочих и индивидуальных предпринимателей сроки пребывания в стране ограничены до трех лет. Предполагается, что подобный подход позволит стимулировать деятельность иностранных граждан, вносящих экономический вклад в экономику республики.

Меры по работе с беженцами определяются нормативно-правовыми актами и соблюдению международных норм и процедур в рамках подписанных Конвенций, а также улучшению контроля за пребыванием иностранцев на территории Кыргызстана:

- дальнейшее совершенствование законодательства и процедур, направленное на сокращение сроков рассмотрение ходатайств и повышения эффективности работы;
- разработка мероприятий по подготовке к чрезвычайной ситуации, связанной с массовым притоком беженцев¹⁰⁷;
- продолжение деятельности направленной на добровольное возвращение беженцев на родину, переселение в третьи страны;
- дальнейшее развитие эффективного сотрудничества с УВКБ ООН.

¹⁰⁶ Как отмечает Л.Л. Рыбаковский: «Свойство миграции населения, в соответствии с которым она представляет собой деятельность, выступающую одним из средств базовых потребностей человека, становится принципиально значимой при разработке механизма воздействия на миграционное поведение» Миграция населения: прогнозы, факторы, политика . Л.Л.Рыбаковский

¹⁰⁷ Следует учитывать факт близости границ с Афганистаном.

Таким образом, можно зафиксировать, что государственный подход по отношению к иммигрантам имеет узконаправленные действия. Наличие и реализация интеграционных программ, особенно на приграничных территориях позволили бы, снять часть проблем, связанных с сосуществованием разных сообществ с одной стороны и принятие, уважение и соблюдение мигрантами законодательства Кыргызской Республики с другой.

Очевидно, в области контроля над миграционными потоками каждая страна должна оставаться свободной в определении своих возможностей в отношении программ интеграции и числа иностранных граждан, которых она может принять. Вместе с тем вопросы интеграции иностранцев, определяют «зрелость» страны, способность трансформации общества и государства.

Основная сложность при реализации предложенных инициатив будет определяться отсутствием стратегического видения направлений развития миграционных процессов в Кыргызстане. На современном этапе государственный подход в сфере миграции строится на понимании необходимости решения актуальных проблем по мере их проявления. Можно предположить, что по инерции происходит реализация некоторой концепции сформированной до последних реформ (2011г.) в правительстве и изменения его структуры, а значит, такой подход не учитывает тенденций, происходящих в современной действительности.

Современное институциональное оформление сферы управления миграционными процессами уже сегодня создает проблемы в вопросах разделения ответственности в области регулирования миграционными процессами. Открытыми остаются вопросы распределения функций между министерствами и определение ответственности за формирование Политики в области миграции, и ее реализация. Одним из решений может быть создание межведомственной группы, однако эта работа сопряжена с определенными препятствиями, связанными с формированием коммуникативного пространства между структурами, что потребует определенного лага времени по согласованию позиций между министерствами.

В вопросах по выработке Программных документов, следует отметить, что Кыргызстан имеет опыт разработки стратегических документов страны с привлечением широкого круга экспертов, гражданского общества, однако, как правило, подобная работа имеет формальный характер, что, в конечном счете, отражается при реализации документа. В этом вопросе можно обозначить следующие причины: отсутствие политической воли у лиц, принимающих решения и отсутствие методологии учета и эффективной коммуникаций гражданского общества и власти.

В случае подготовки и реализации интеграционных программ основные проблемы будут связаны с выделением дополнительного финансирования из бюджета страны. В тоже время, следует учитывать тот факт, что в обществе нет понимания в необходимости способствовать интеграции мигрантов, в современной ситуации это связано с незначительным количеством иммигрантов в обществе.

3.3. Выводы

Необходимость определения Политики регулирования в системе развития миграционных процессов обусловлена социально - экономическими проявлениями, которые трансформируют общественные процессы развития:

- Изменение демографической структуры населения, старение трудовых ресурсов формируют потребность в притоке мигрантов. Помимо привлечения экономических мигрантов, одним из механизмов решения является инициирование процесса реэмиграции.
- Вместе с тем в процессе эмиграции населения проявляются негативные социальные последствия, которые искажают традиционные семейные ценности. Ярким примером таких проявлений является новый для Польши феномен «евросиротство». Аналогичные процессы отмечают в Кыргызстане - трудовая миграция становится семейным бизнесом. Зачастую мигранты выезжают на заработки семьями, либо оставляя маленьких детей на попечение родственников и соседей. Молодое поколение формируется в отрыве от

родительского воспитания. Происходит разрушение семейных ценностей и традиций, рост количества беспризорных детей, рост детской преступности.

- Основным фактором внутренней мобильности населения является существование диспропорций в экономическом развитии регионов. В долгосрочной перспективе если не предпринимать усилий по выравниванию уровня развития регионов, экономический разрыв между регионами усилится. В Польше вопросы регионального развития входят в сферу компетенции соответствующего Министерства, которое определяет политику развития регионов. Однако отток населения из отдаленных регионов все более активизируется, этот процесс представляет новые вызовы для страны, однако пока не осознается официальными властями.¹⁰⁸
- В рамках Политики определены меры по регулированию процессов иммиграции, которые исходят из необходимости повышения требований к качеству трудовых ресурсов (предпочтение отдается высококвалифицированной рабочей силе). Приток мигрантов создает серьезные вызовы социокультурного плана. Становятся актуальными проблемы интеграции иммигрантов в польское общество.
- Сформировавшиеся разные политические и социально-экономические условия обуславливают разность задач Миграционной политики. Миграционные процессы охватывают широкий спектр деятельности, вопросы институционального руководства, определяющего Политику, зависят от значимости миграции для развития страны и выделения приоритетных направлений политики.
- В процессе подготовки Политики были реализованы коммуникативные технологии - сформировано пространство коммуникации, позволяющее представителям разных государственных структур и ведомств объединить усилия в рамках решения одной проблематики.
- Вместе с тем как показал анализ позиций экспертов, распределение ответственности регулирования миграционными процессами между правительственными структурами не ведет к качеству управления: *«Мы не имеем целостной политики. Миграционная политика очень фрагментирована, бюрократизирована и разбита по нескольким министерствам»¹⁰⁹*.
- Разработка политического документа страны, требует сопровождения не только экспертного потенциала и представителей научных кругов, необходимо широкое участие гражданского общества, в частности тех неправительственных организаций, которые непосредственно работают в рамках разрабатываемых вопросов.
- Стратегическая составляющая Политики заключается в том, что предусмотрены механизмы по регулированию массового притока иммигрантов, который ожидается в среднесрочной перспективе. В настоящем разработаны Интеграционные программы, которые апробируются в работе с различными сообществами иммигрантов.
- Отличительной особенностью разработанного документа по Миграционной политике является возможность его обновления через определенный период времени: планируется проводить оценку реализации документа, чтобы в действительности Политика имела реальное воплощение.
- Несмотря на существующую разницу в уровнях *развития* Польши и Кыргызской Республики, разные условия и масштабы развития миграционных процессов, можно обобщать и успешно использовать имеющийся опыт Польши в работе с миграционными процессами и их проявлениями.

¹⁰⁸ В интервью с экспертами, представителями НПО и представителями госструктур процесс оттока населения из регионов не обозначался как актуальная проблема, требующая принятия соответствующих мер.

¹⁰⁹ Из интервью с экспертами.

4. Рекомендации по разработке и регулированию Миграционной политики Кыргызской Республики

Концептуальное видение автора о формировании Политики строится на предположении, что в вопросах регулирования миграционными потоками и определения Политики как позиции государства в сфере миграции возрастает потребность переосмысления процессов миграционной мобильности с точки зрения трансформации социокультурного пространства. Выделение только лишь экономической выгоды трудовой миграции создает риск упустить другие возможности развития и провоцирует позицию правительства, в которой наблюдается отсутствие необходимости прилагать дополнительные усилия по вопросам развития территории.

В современных условиях развития Кыргызской Республики необходим комплексный подход формирования Миграционной Политики. При этом должно быть выдержано следующее условие - Политика должна коррелировать с Региональной Концепцией развития, быть соотнесена с политикой занятости и политикой управления в сфере образования. Однако на первом этапе возникает необходимость определения государственной структуры, которая будет формировать Миграционную Политику.

В качестве основных задач:

В рамках Организации процесса управления миграционными потоками

Правительству Кыргызской Республики

- Установить постоянную структуру (либо единый межведомственный орган) в правительстве для координации деятельности всех государственных учреждений, ответственных за управление миграционными процессами. Такая структура будет находиться в более выгодном положении для сбора, обработки и анализе статистической информации, связанной с миграцией населения.
- Пересмотреть распределение функций между государственными структурами, занимающимися вопросами миграции населения, необходима разработка механизма организации взаимодействия вовлеченных в процесс управления миграционными потоками актёров, посредством регулирования взаимоотношениями и коммуникациями между ними.
- Запустить общественную дискуссию по вопросам миграционной политики с широким охватом экспертного и гражданского общества, при участии международных организаций и аналитических структур.
- Разработать Концепцию миграционной Политики, которая заключается в определении целей, задач, средств и инструментов для эффективного управления процессами миграции населения.
- Выработать адекватную современным технологиям информационную систему учета внешних и внутренних мигрантов в рамках гармонизации статистических данных. При этом следует учесть, что система учета должна коррелировать с стат. данными стран назначения трудовых мигрантов.
- Разработать программу по подготовке кадров для работы, как с трудовыми мигрантами, так и с иммигрантами, которым требуется помощь. Инициировать процесс переквалификации сотрудников госучреждений, местных органов власти непосредственно работающих с иммигрантами.

В рамках регулирования Рынка труда

Министерству молодежи труда и занятости и бизнес структурам

- Восстановить и развивать систему профессиональной подготовки трудовых мигрантов. Политика государства должна заключаться в поддержке системы предоставления качественного профессионального образования, обучению языку страны потенциальной миграции, знания основных законов, а также миграционного поведения, связанного с пребыванием в другой стране.
- Необходимо разработать программу развития трудовых ресурсов, которая будет способствовать решению проблем занятости населения, определяя потребности рынка труда и формировать спрос на трудовые ресурсы. В этих целях ввести механизм мониторинга потребности на рынке труда, что позволит регулировать рынок труда в зависимости от требуемых квалификаций.
- Создавать рабочие места для безработных граждан за счет оплачиваемых государством общественных работ, поощрению предпринимательской инициативы путем выдачи микрокредитов, способствующих снижению напряженности на рынке труда.

В рамках Развития регионов

Профильным министерствам, Органам местного самоуправления, Госагенству по строительству и региональному развитию.

- Разработать систему расчета регионального рейтинга регионов, в котором должны быть отражены ключевые критерии жизнеобеспечения населения с одной стороны и социальные индикаторы с другой.
- Предпринять меры по сокращению миграционного потенциала из регионов республики и стабилизации миграционных настроений, в целях снижения стихийного характера миграционных потоков через экономическое развитие регионов, основной задачей которого является улучшение качества жизни населения как объективной основы удовлетворения потребностей человека за счет создания системы его материального и социокультурного обеспечения.
- Провести «инвентаризацию» кадрового обеспечения регионов республики, с выявлением необходимости количества педагогических и медицинских кадров соответствующих квалификаций.
- Выработать систему мер, обеспечивающих потребность регионов Кыргызстана в педагогических и медицинских кадрах в целях обеспечения социального развития. Через улучшение материально - технической базы учреждений здравоохранения повысить доступность и качество медицинских услуг.
- Запустить процесс развития экономической и социальной инфраструктуры регионов, обеспечивающих улучшение среды проживания, достижение достойных уровня и качества жизни населения. Разработать программу льготных кредитов по организации малых предприятий и цехов по переработке местного сырья.

В рамках Социокультурного фактора

Профильным министерствам, неправительственным организациям, аналитическим структурам

- Разработать Информационный Портал (по примеру Польши), который позволит не только поддерживать связь с мигрантами, находящимися за пределами республики, но и будет решать задачи осведомленности мигрантов об экономических возможностях, предоставляемых на рынке труда Кыргызстана.

- Рассмотреть возможность разработки Интеграционных программ для иммигрантов.
- Разработать механизмы оказания государственной социальной поддержки оставленным детям трудовых мигрантов или престарелым членам их семей. Следует отметить, что поддержка не должна ограничиваться материальной помощью. Не менее важно обеспечение доступности образования и медицинской помощи.
- Разработать программу по социальной реабилитации трудовых мигрантов, после возвращения их на родину. Речь идет о социально-уязвимых группах, которые в стране трудовой миграции оказались в сложных условиях и по возвращению им необходима поддержка со стороны государства.

Предложенные выше рекомендации адресованы двум ключевым министерствам, которые сегодня работают в сфере миграции: Министерству иностранных дел и Министерству молодежи труда и занятости, которые в своей деятельности могут воспользоваться ресурсами органов Местного самоуправления (МСУ), экспертной поддержкой, специалистов, работающих в рамках управления миграционными процессами, помощью Международных организаций, таких как международная организация по миграции (МОМ) и пр.

Однако позиция автора заключается в необходимости формирования единого государственного органа, функциональная деятельность которого должна сводиться к координации процессов миграции, разработке государственной Политики, определяющей цели и задачи, а также позиции государства в вопросах миграции населения. В этой связи возникает необходимость Жогорку Кенешу КР, Правительству КР пересмотреть действующую структуру правительства, с тем, чтобы определить возможность создания подобного органа. Данная инициатива может быть реализована при наличии политической воли правящих сторон.

В целом миграционная политика государства должна исходить из национальных интересов, интересов развития локальных территорий, соблюдения интересов самих мигрантов. Данный подход включает переформатирование общественных отношений, который обеспечивает структурные изменения, как на локальном, так и региональном уровнях. Таким образом, в зависимости от политики и целей управления, миграционные процессы могут играть важную роль в достижении позитивных концепций общественного развития.

Библиография

1. *Внешняя миграция русскоязычного населения Кыргызстана: проблемы и последствия.* Бишкек, 2000.
2. Рыбаковский Л. Л.: *Миграция населения (вопросы теории).* Москва, 2003
3. Арабаев Ч.И., Абакирова А.М.: *Государственно-правовое регулирование миграционных процессов.* Бишкек, 2004
4. Бондырева С.К., Колесов Д.В.: *Миграция (сущность и явление).* Москва-Воронеж, 2004
5. Чотонов У.Ч. : *К проблеме миграционных процессов в странах ШОС. Центральная Азия и культура мира.* Бишкек, 2008. №1-2.
6. *Трудовая миграция из Кыргызстана.* Бишкек, 2008.
7. *Известия Академии педагогических и социальных наук.* Москва-Воронеж, 2007
8. *Миграция. Материалы Круглого стола.* Москва, 2007
9. *Кыргызская Республика: региональное развитие (проблемы и пути решения).* Бишкек, 2011

10. Лукашова И., Макенбаева И.: *Воздействие мирового экономического кризиса на трудовую миграцию из Кыргызстана в Россию*. Бишкек, 2009
11. Григоричев К.В.: *Региональная миграционная политика 2000-х: содержание, инструменты, контексты*.
12. *Анализ миграции в России*. Всемирный банк. Апрель 2006 г.
13. *Миграционная политика в странах СНГ: потребности и альтернативы*, Будапешт, 2011
14. Izabela Koryś: *Migration Trends In Selected EU Applicant Countries: Poland*, 2002
15. Izabela Koryś: *Тенденции миграции в отдельных странах-кандидатах в ЕС ...* 2003
16. Kathy Burrell: *Migration to the UK from Poland: Continuity and Change in East-West European Mobility*.
17. Anna Kicingier, Agnieszka Weiner: *State of the Art of the Migration Research in Poland*. 2007
18. Małgorzata Szyłko-Skoczny , Maciej Duszczyk: *Polish Immigration Policy – Opportunities and Challenges for the Labor Market*.
19. Mikolaj Pawlak, Mirosław Bieniecki: *Laboratories of Integration. Lessons from Belgium, Great Britain, Catalonia and Portugal*. 2009
20. Katarzyna B. Budnik: *Emigration Triggers: International Migration of Polish Workers Between 1994 and 2009*, Warsaw 2011
21. *Developing Georgia's Migration Policy: Lessons from Poland*, Warsaw, 2011
22. *Польская миграционная политика: текущее состояние дел и дальнейшие действия*, 2011.
23. Доклад "Политика иммиграции и натурализации в России: состояние дел и направления развития"
24. Градировский С., Есипова Н.: *Национальный доклад. Миграционная политика Кыргызского правительства: противостояние или приспособление к сильным человеческим течениям?* Бишкек, 2009
25. Отчет Министерства труда, занятости и миграции Кыргызской Республики о деятельности за период январь-ноябрь 2010 года.
26. Аналитический отчет Министерства труда, занятости и миграции Кыргызской Республики за 2011 год
27. Демографический ежегодник Кыргызской Республики 2011
28. *Incomes And Living Conditions Of The Population In Poland* (report from the EU-SILC survey of 2009)
29. *Household Budget Surveys in 2010*. Central Statistical Office
30. Демографический Ежегодник Польши 2011

Приложения

Приложение № 1



Приложение № 2



Приложение № 3



Приложение № 4

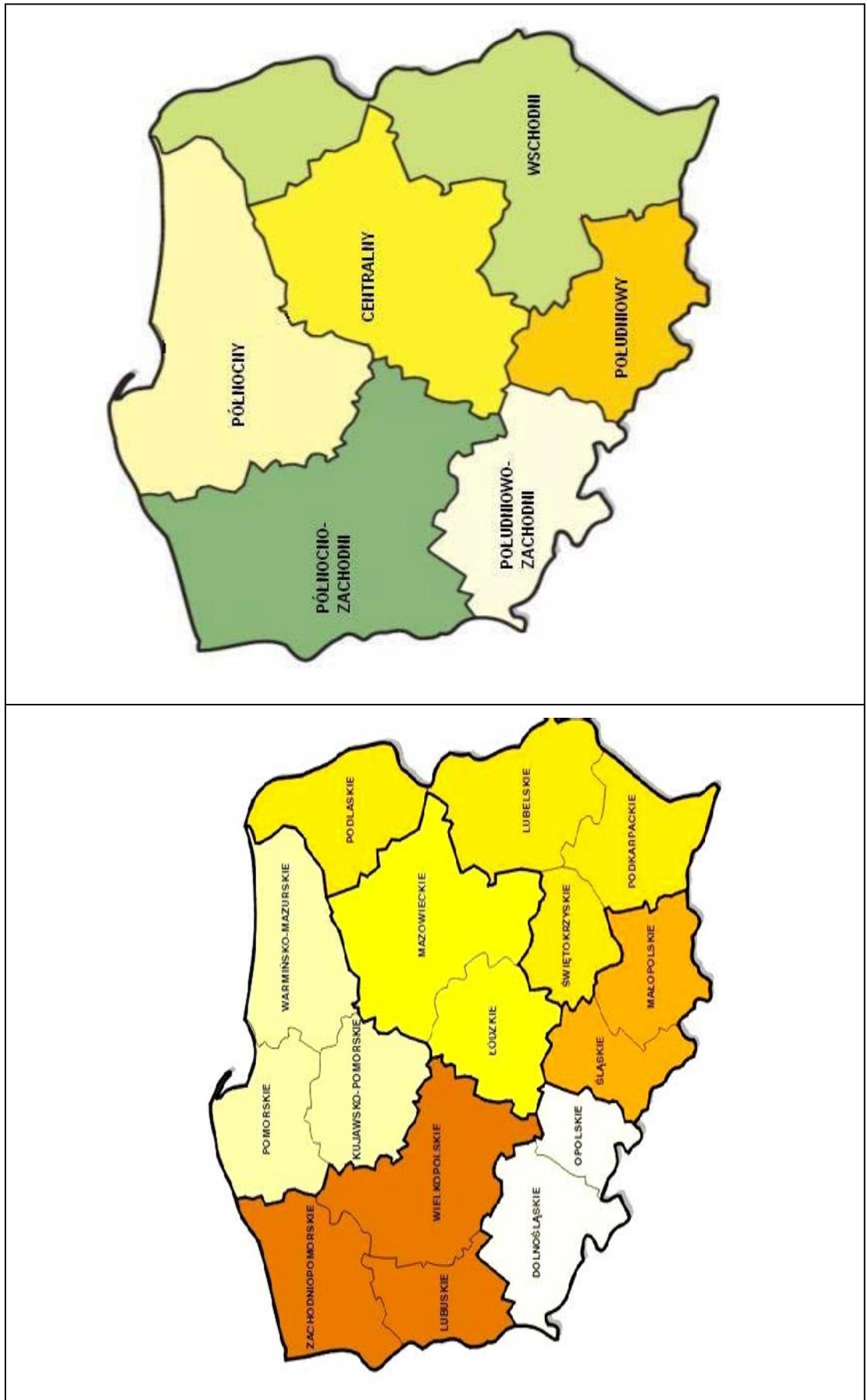
Эмиграция населения по странам и регионам назначения

Страна и регионы назначения	Эмиграция населения, тыс. человек								
	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Европа	13 898	20 987	22 914	18 416	41 221	31 163	25 710	15 726	14 651
Европейский Союз, (15 стран) в том числе	13 497	20 650	22 636	18 047	40 446	30 229	24 706	1 5137	13 997
Германия	11 587	18 161	20 472	12 646	12 646	12 646	12 646	12 646	6 818
Великобритания	87	154	189	3 072	17 996	9 165	6 565	3 502	3 472
Европейский Союз (27 стран)				18 128	40 622	30 465	24 951	15 259	14 143
Северная и Центральная Америка	4 092	4874	3 798	3 460	5 067	3 912	4 010	2 539	2 392
Другие страны и континенты	450	483	287	366	648	405	420	355	491
Всего	18 440	26 344	26 999	22 242	46 936	35 480	30 140	18 620	17 360

**Приложение № 5: Показатели среднемесячных доходов
 и расходов населения Польши по воеводствам**

Воеводства	Доходы и расходы в процентах национального среднего %		Доходы в злотых	Расходы	Оценка материального статуса домохозяйств, в % от групп домашних хозяйств					Внутренняя миграция	
	доходы	расходы			очень хороши	хороши	средн	плохие	очень плохие	Приток	Отток
Dolnośląskie	103,9	102,8	1 239,17	1 018,93	3,3	20,9	54,3	13,5	8,1	42 2621	42 2621
Kujawsko-pomorskie	97,1	93,2	1 158,49	923,63	2,0	23,8	58,1	11,6	4,5	35 848	24 372
Lubelskie	82,0	83,3	978,49	825,53	1,3	20,2	55,6	16,3	6,7	22 929	25 517
lubuskie	96,7	98,1	1 153,06	972,30	2,8	22,8	46,9	17,1	10,4	12 781	13 255
Łódzkie	98,8	104,5	1 178,73	1 035,64	1,9	15,7	60,3	14,9	7,3	22 572	24 329
Małopolskie	92,9	95,8	1 107,54	949,82	2,5	25,9	53,3	13,3	5,0	31 841	28 168
Mazowieckie	134,3	131,1	1 601,97	1 299,85	4,1	25,4	53,2	12,2	5,1	69 615	56 928
Opolskie	93,5	103,1	1 115,73	1 021,90	2,6	27,0	56,2	10,0	4,2	10 428	11 099
Podkarpackie	76,1	82,7	907,28	820,00	1,7	19,5	58,6	14,5	5,8	18 579	20 552
Podlaskie	92,5	85,8	1 103,20	850,56	4,8	25,4	49,9	15,2	4,8	11 731	13 347
Pomorskie	104,2	100,8	1 243,12	999,05	2,6	23,1	54,6	11,5	8,2	306 61	27 912
Śląskie	98,0	101,5	1 168,42	1 005,93	2,9	24,1	54,3	12,7	6,0	44 185	47 379
Świętokrzyskie	86,0	83,9	1 026,36	831,70	2,0	19,8	52,9	18,5	6,9	11 044	13 611
Warmińsko-mazurskie	92,5	87,4	1 103,39	866,15	1,8	21,3	54,8	17,1	5,1	167 72	19 493
Wielkopolskie	94,4	90,9	1 125,74	901,27	2,1	20,7	59,9	11,5	5,8	42 363	40 657
Zachodniopomorskie	99,5	97,3	1 186,91	964,94	3,2	22,5	54,4	12,6	7,3	20 622	21 733

Приложение № 6: Карта Польши по регионам и воеводствам



Приложение №7

Воеводства	Регионы	Жилищные условия (2009), %				
		2005	2006	2007	2008	2009
		Уровень дохода после уплаты налогов, %				
Łódzkie	Centralny - Центральный	114,4	114,2	115,1	115,8	97,1
Mazowieckie						91,9
Małopolskie	Południowy Южный	105,0	103,1	102,0	100,5	98,8
Śląskie						94,9
Lubelskie	Wschodni Восточный	85,4	84,7	83,3	83,8	95,9
Podkarpackie						90,6
Podlaskie						95,5
Świętokrzyskie						32,1
Lubuskie	Połnocnozachodni Северозападный	95,3	98,5	98,3	96,3	99,6
Wielkopolskie						95,0
Zachodniopomorskie						95,1
Dolnośląskie	Południowozachodni Югозападный	105,4	103,7	105,3	105,9	99,5
Opolskie						93,2
Kujawsko-pomorskie	Północny Северный	92,3	93,8	94,8	97,0	99,1
Pomorskie						93,6
Warmińsko-mazurskie						94,4
						46,3
						40,2
						35,4
						35,7
						41,0

