

*Савина С.Е.*

**КЫРГЫЗСТАНДЫН НАТЫЙЖАЛУУ  
ЭМГЕК РЫНОГУН ТҮЗҮҮ ҮЧҮН ГЕРМАНИЯНЫН  
ТАЖРЫЙБАСЫН КИРГИЗҮҮ**

*Савина С.Е.*

**ВНЕДРЕНИЕ ОПЫТА ГЕРМАНИИ  
ДЛЯ СОЗДАНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО РЫНКА  
ТРУДА КЫРГЫЗСТАНА**

*S.E. Savina*

**INTRODUCTION OF THE GERMAN  
EXPERIENCE TO CREATE AN EFFICIENT LABOR  
MARKET IN KYRGYZSTAN**

УДК: 316/351/37

Бул макалада Кыргызстанда иш менен камсыз кылуу кызматынын ишине Германия тажрыйбасын ишке ашыруу талкууланат. Кыргызстанда эмгек рыногунун, жумуш күчү ашып турат, эмгек менен камсыз кылуу, ага болгон суроо-талаптын салттуу түрдө жогору болуп саналат. Бул мамлекеттик иш менен камсыз кылуу саясатынын зарылдыгын пайда кылат. Эмгек менен камсыз кылуу көз карандысыздык мезгилинде дайыма эле суроо-талап жогору, улам жогорку төрөлүшү үчүн эмгекке жарамдуу курактагы калк бат өсүүсүнө. Макала иш менен камсыз кылуу саясатын иштеп чыгуу этаптарын иликтөө, ошондой эле каржылык, техникалык, усулдук, маалымат жана эл аралык уюмдардын акыл суроо, биринчи кезекте Германиянын Кыргызстандагы заманбап эмгек рыногун түзүүгө.

**Негизги сөздөр:** эмгек рыногу, эмгек ашыктыгы, суроо-талап, сунуш, эмгекке жарамдуу калк, жумушсуздук, эл аралык уюмдар, эл аралык кызматташуу, коомдор.

В данной статье рассматривается внедрение опыта Германии в работу службы занятости Кыргызстана. В Кыргызстане рынок труда является трудоизбыточным, предложение рабочей силы традиционно превышает спрос на нее. Это вызывает необходимость проведения государственной политики содействия занятости. На протяжении всего периода независимости предложение труда всегда превышает спрос, что связано с высокими темпами прироста населения трудоспособного возраста в силу высокой рождаемости. В статье прослеживаются этапы развития политики занятости, а также рассматриваются вопросы оказания финансовой, технической, методической, информационной и консультационной помощи международными организациями, прежде всего из Германии, по созданию современного рынка труда в Кыргызстане.

**Ключевые слова:** рынок труда, трудоизбыточность, спрос, предложение, трудоспособное население, безработица, международные организации, международное сотрудничество, общества.

*This article discusses the introduction of the German experience in the work of the employment service of Kyrgyzstan. In Kyrgyzstan, the labor market is labor surplus, the labor supply traditionally exceeds the demand for it. This necessitates a state employment promotion policy. Throughout the entire period of independence, labor supply always exceeds demand, which is associated with high rates of growth in the working-age population due to high fertility. The article traces the stages of development of the employment policy, and also deals with the provision of financial, technical, methodological, informational and consulting assistance from international organizations, primarily from Germany, to create a modern labor market in Kyrgyzstan.*

**Key words:** labor market, labor surplus, demand, supply, able-bodied population, unemployment, international organizations, international cooperation, society.

Важное место в решении проблем занятости занимает рынок труда, его состояние и характер функционирования.

Если посмотреть на рынок труда Кыргызстана, то он, как и ранее, является трудоизбыточным [1]. На протяжении всего периода независимости предложение труда всегда превышает спрос, что связано с высокими темпами прироста населения трудоспособного возраста в силу высокой рождаемости.

Анализ таблицы 1 показывает, что на современном рынке труда республики действуют две долгосрочные тенденции. С одной стороны, начиная с 2005 года, отмечается снижение уровня занятости (с 59,5% в 2005 г. до 55,9% в 2017 г.) и одновременно – снижение уровня безработицы (с 8,1% до 6,9% соответственно).

С другой стороны, достаточно сильно выросла численность экономически неактивного населения, которая за рассматриваемый период увеличилась на 36,6% (с 1228,8 тыс. чел. до 1678,0 тыс. чел.).

Таблица 1

## Показатели рынка труда в Кыргызстане (тыс. чел.)

| Показатели                                     | 2005   | 2010   | 2015   | 2016   | 2017   |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|
| Численность экономически активного населения   | 2260,6 | 2456,0 | 2544,3 | 2547,4 | 2525,2 |
| Численность занятых                            | 2077,1 | 2243,7 | 2352,1 | 2363,7 | 2352,2 |
| Уровень занятости, в %                         | 59,5   | 58,6   | 57,7   | 57,1   | 55,9   |
| Численность безработных                        | 183,5  | 212,3  | 192,2  | 183,7  | 174,0  |
| Уровень безработицы, %                         | 8,1    | 8,6    | 7,6    | 7,2    | 6,9    |
| Численность экономически неактивного населения | 1228,8 | 1372,2 | 1534,3 | 1593,0 | 1678,0 |

Источник: Нацстаткомитет КР, сайт <http://www.stat.kg/ru/statistics/zanyatost/>

Основным показателем со стороны спроса на рынке труда является число вновь созданных рабочих мест [2]. Из анализа данных Нацстаткомитета КР за 2007-2017 гг. можно сделать вывод, что в среднем в экономике республики ежегодно создавалось свыше 100 тысяч рабочих мест (табл. 2). Это позволяло в количественном отношении обеспечить работой почти

весь приток на рынок труда новых работников после окончания учебных заведений, а также матерей, выходящих из отпуска по уходу за ребенком. Однако здесь следует учитывать, что подавляющее большинство мест создается в неформальном секторе экономики, поэтому многие из них имеют непостоянный характер.

Таблица 2

## Создание рабочих мест в Кыргызстане (единиц)

| Показатели                         | 2007   | 2010   | 2015   | 2016   | 2017   |
|------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Число вновь созданных рабочих мест | 119549 | 111761 | 109676 | 102393 | 100102 |

Источник: Нацстаткомитет КР, сайт <http://www.stat.kg/ru/statistics/zanyatost/>

В то же время в отличие от 90-х годов XX века, в современный период развития одни только количественные показатели не оказывают решающего воздействия на рынок труда. Большую роль играют качественные параметры: престижность, оплата труда, условия труда и т.д. В связи с этим достаточно большое число новых рабочих мест не являются привлекательными для многих граждан, находящихся на республиканском рынке труда [3].

В такой ситуации в стране сложились два фактически равноправных направления трудоустройства населения. Первое направление (самое престижное) – это создание собственного малого бизнеса и/или участие в семейном предприятии. Второе направление – это трудовая миграция, прежде всего, в Россию и Казахстан. В миграционном процессе Кыргызстана участвуют преимущественно люди трудоспособного возраста (свыше 80%).

Таким образом, можно констатировать, что на республиканском рынке труда действуют общие тенденции развития, характерные для современного эта-

па развития мирового хозяйства. Одновременно присутствуют и специфические отечественные проблемы. Они связаны с высоким фактическим уровнем трудовой активности населения при довольно низком уровне жизни и низкой эффективности труда.

Все вышесказанное обуславливает необходимость проведения в Кыргызской Республике государственной политики содействия занятости и сокращения безработицы. Эта политика разрабатывается правительством с начала 90-х годов прошлого века. Основная ее цель состоит в поддержании уровня жизни населения и усилении мер по социальной защите граждан, остающихся без работы, созданию рабочих мест, улучшению ситуации на рынке труда. Другими словами, политика содействия занятости направлена на повышение конкурентоспособности экономически активного населения.

Учитывая серьезность проблемы занятости, быстрыми темпами была сформирована государственная служба занятости населения. Именно эта служба обеспечивает координирование деятельности госу-

дарственных и местных органов власти в сфере реализации основных положений политики содействия занятости. Начиная с января 2016 года и по настоящее время, служба занятости входит в состав Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики.

В становлении и развитии государственной службы занятости огромную помощь оказали международные организации и отдельные страны. Среди них с полным правом можно выделить Германию. Это связано с тем, что все усилия Кыргызстана были направлены, в конечном счете, на построение социально-рыночной экономики. При этом широко использовался опыт Германии, так как в этой стране функционирует развитая социально-рыночная экономика и успешно регулируется рынок труда. Поэтому, разрабатывая мероприятия по государственному регулированию рынка труда и решению проблем занятости населения, служба занятости Кыргызстана ориентировалась на модель рынка труда в Германии.

На начальных этапах развития многие направления в активной политике на рынке труда внедрялись при содействии Германского общества по техническому сотрудничеству (ГТЦ), которое аккумулировало финансовые средства, выделяемые на цели развития правительством ФРГ [4]. Приведем примеры.

Как и в других странах, которые переживали период реформ, в столицу Кыргызстана в поисках лучшей жизни резко увеличились потоки миграции граждан из других регионов страны. Значительный приток внутренних мигрантов стал негативно сказываться на социально-экономической ситуации в регионах. Одновременно еще больше обострилось положение на столичном рынке труда: произошел рост уровня безработицы и усилилась деструктуризация рынка труда. Для организации работы с внутренними мигрантами в октябре 1997 года была образована Передвижная служба занятости. Для этого был выделен финансовый грант ГТЦ и Международной организации по миграции (по 202 тысячи сом каждый). В настоящее время Передвижная служба занятости работает не только с внутренними мигрантами, но и с гражданами, не имеющими городской прописки, а также клиентами «черного» рынка труда.

Для расширения возможностей в организации оплачиваемых общественных работ на основе внедрения специально разрабатываемых социально ориентированных проектов с января 1998 года с помощью ГТЦ стали создаваться Общества содействия занятости, впоследствии переименованные в Ассоциации содействия занятости (АСЗ). В частности, в столичной службе занятости функционирует АСЗ г.Бишкек, на счету которой сотни реализованных проектов. Например, «Устройство юрты и ремонт Дома-музея

поэта А. Осмонова», ремонт детского и спортивного инвентаря и устройство скамеек в парке «Красный строитель», ремонт помещений спальных и игровых комнат Специализированного дома ребенка, ремонт кровли в столярной и швейной мастерских Реабилитационного центра для ЛОВЗ и др.

С марта 1997 г. по февраль 1999 г. при финансовой поддержке ГТЦ был внедрен проект «Чек на рабочее место». Главная цель проекта заключалась в трудоустройстве безработных молодых людей в возрасте до 25 лет на новые рабочие места. Заинтересованность работодателей стимулировалась через выплату компенсаций по страховым отчислениям за этих работников в Социальный фонд за счет средств ГТЦ. Данный проект оказался эффективным, поэтому он вошел в практику службы занятости на постоянной основе и финансировался из государственного Фонда содействия занятости. Проект действовал до 2004 года, однако в 2005 году его финансирование прекратилось из-за ликвидации Фонда содействия занятости и перевода финансирования службы занятости на республиканский бюджет.

По примеру Германии с помощью ГТЦ в июне 2001 года был организован Информационно-консультационный центр. Его целью является работа по оказанию информационных и консультационных услуг по профориентации, выбору профессии, психологической поддержке безработных и учащейся молодежи. Впоследствии функции центра были расширены за счет оказания необходимой поддержки трудовым мигрантам и организации трудовой миграции в Южную Корею, Турцию и другие страны дальнего зарубежья, с которыми заключались соответствующие договоры.

Слабо контролируемый переход к рынку привел к тотальному обнищанию населения. Поэтому в начале 2000 года в Кыргызстане был провозглашен курс на стимулирование массовой предпринимательской активности, которая позволила бы обеспечить стабильные доходы для малоимущих граждан, а также стала бы основой экономического роста в силу своей мобильности и гибкости. В этой связи необходимо было создать специальную инфраструктуру, обеспечивающую развитие малого и среднего бизнеса. Большое значение в этой структуре занимают бизнес-инкубаторы.

Цель бизнес-инкубатора состоит в поддержке малых форм предприятий на начальной стадии развития с помощью создания благоприятных условий для их организации, становления и успешного развития. В службе занятости бизнес-инкубаторы являются составным звеном организационной системы по выявлению и отбору безработных граждан, желающих заниматься предпринимательством. Они представляют

собой совместно используемые помещения, арендуемые малыми предприятиями, где последние получают консультации в области руководства, технологии и маркетинга.

Впервые такой бизнес-инкубатор был открыт в апреле 2000 года в г.Бишкек на базе АО «Айнуур» при содействии ГТЦ. В нем нашли свое место 10 малых предприятий различного профиля, созданные безработными гражданами, причем в эти предприятия на работу принимались безработные, состоявшие на учете в службе занятости. В инкубационный период (в течение года) они были освобождены от уплаты арендной платы, а менеджеры бизнес-инкубатора оказывали бесплатную поддержку в составлении бизнес-плана и развитии производства.

За несколько лет работы эффективность такой структуры была подтверждена на практике. Это позволило в 2004 году после утверждения типовых положения и плана организации бизнес-инкубаторов приступить к созданию сети бизнес-инкубаторов по всей республике. К сожалению, с течением времени погоня за неоправданным ростом числа бизнес-инкубаторов и тенденция к усилению коррупционных рисков при отборе малых предприятий и участников привели в 2009 году к свертыванию деятельности всех бизнес-инкубаторов в системе службы занятости.

Приведенные выше примеры показывают, что ГТЦ внедряло разные проекты с учетом специфики Кыргызстана. Данные проекты представляют собой мероприятия активной политики на рынке труда, которые в том или ином виде используются службами занятости не только Германии, но и других западноевропейских стран. Апробация этих проектов позволила службе занятости Кыргызстана в короткие сроки овладеть инструментарием политики содействия занятости, которые установлены международными правилами. Наиболее жизнеспособные проекты получили свое узаконивание в официальных нормативно-правовых актах.

Начиная с 2009 года, политика Германии в части оказания поддержки службе занятости изменилась. Приоритет был отдан в пользу внедрения проектов, связанных с занятостью женщин и молодежи. Германское общество по техническому сотрудничеству (ГТЦ) было реорганизовано в Германское общество по международному сотрудничеству (ГИЦ).

В 2009-2016 гг. ГИЦ совместно со службой занятости и Агентством профессионально-технического образования внедряло мероприятия программы «Профессионально-техническое образование и содействие занятости». При финансово-технической поддержке ГИЦ происходила реализация проекта «Поддержка сети повышения квалификации, ориентиро-

ванной на потребности рынка» по четырем направлениям. Покажем результаты этого проекта на примере службы занятости г.Бишкек.

1. Повышение квалификации сотрудников службы занятости.

Ежегодно ГИЦ проводило 8-10 обучающих семинаров и тренингов. Главная их особенность состояла в массовости обучения сотрудников. Около 80% действующих сотрудников повысили свою квалификацию, а начинающим работникам помогли вникнуть в особенности работы с безработными гражданами, в том числе молодежью в современных условиях.

2. Переоснащение службы занятости.

В республиканском бюджете наблюдается хроническая нехватка денежных средств, в том числе и на модернизацию службы занятости. Техническая поддержка ГИЦ позволила осуществить полную комплектацию офисной мебелью, компьютерами и другой оргтехникой. Это позволило улучшить условия труда сотрудников, способствовало более качественной обработке документации и высвободило время для беседы с клиентами. Тем самым был внесен вклад в расширение охвата безработных и работодателей, что выразилось в увеличении числа обращений в службу занятости.

Соответствующий уровень технической оснащенности предоставляет возможности для повышения уровня и качества оказываемых услуг для безработных, а также для предстоящего внедрения компьютерной программы «Информационная система рынка труда» и автоматизации деятельности территориальных подразделений.

3. Обучение молодых безработных востребованным профессиям на рынке труда.

Организация такого обучения происходит на базе профессиональных лицеев. Для этого ГИЦ помогло профлициям осуществить всестороннюю модернизацию учебного и производственного процесса. Ежегодно реализовывались по два обучающих проекта для безработных, которые в среднем проходили 40 человек.

В частности, в 2009 году в г.Бишкек на базе ПЛ №4 проходило обучение на электросварщиков двух групп из 37 безработных, которые дополнительно получили сертификаты Торгово-промышленной палаты КР. Начиная с 2013 года, проект немного изменился, так как были внедрены новые курсы: на базе ПЛ №5 в области энергоэффективного строительства и ремонта (теплоизоляция фасадов и бетонных полов), а также на базе ПЛ №4 «Основы предпринимательства и ведения бизнеса». При этом каждому безработному помимо стипендии, выплачиваемой из средств службы занятости, за счет ГИЦ ежедневно доплачивалось по 80 сомов. Также за счет ГИЦ для обучения были

предоставлены строительные материалы фирмы «Кнауф».

4. Исследование местного рынка труда и создание современной информационной системы рынка труда

В рамках этого направления республиканская служба занятости в 2013 году впервые приступила к проведению систематического мониторинга рынка труда на базе пилотных регионов. В 2014-2016 гг. исследования были проведены во всех регионах в целях анализа состава безработных граждан, потребностей работодателей в рабочей силе, а также выявления направлений повышения качества услуг по трудоустройству граждан.

Одна из главных особенностей этих исследований заключалась в том, что анкетирование работодателей и работодателей проводилось силами самих безработных граждан по линии оплачиваемых общественных работ. При этом оплата их труда складывалась из средств службы занятости и средств ГИЦ, что, безусловно, стимулировало их на качественный труд. В каждом ежегодном исследовании опрашивались всего 520 человек, ищущих работу, а также 280 работодателей, при этом в следующем году происходила ротация участников опроса для исключения подтасовки данных. Для службы занятости очень познавательными были оценки безработных, которые выставлялись за меры активной политики. Это способствовало своевременному внесению корректировок в работу сотрудников службы.

Также проведенный опрос позволял выявить динамику изменения запросов безработных граждан к предлагаемым вакансиям. Одновременно можно было ранжировать основные проблемы работодателей, которые напрямую влияют на появление вакантных мест и стабильность работы трудового коллектива.

Полученные результаты исследования рынка труда позволили более реалистично подойти к процессу прогнозирования потребности в трудовых ресурсах на среднесрочную перспективу. Еще один положительный эффект состоит в том, что эти результаты восполнили пробел в исследованиях, так как до этого общественность знала только экспертные точки зрения о ситуации на рынке труда, которые затем не могла сравнить с официальными исследованиями [5]. Кроме того, официальная презентация итогов исследования позволила повысить уровень осведомленности органов государственного и местного управления и привлекла внимание к болевым точкам на рынке труда. Следует признать, что в современных условиях воздействие официального исследования на работу заинтересованных сторон в сфере труда и занятости значительно более сильное и эффективнее, чем частных экспертных оценок, хотя мы и не преуменьшаем

значение последних.

Таким образом, результаты внедрения обширной программы ГИЦ в 2009-2016 гг. доказали свою жизнеспособность. Это позволило даже в условиях оптимизации расходов федерального бюджета ФРГ предусмотреть средства на новую программу ГИЦ для Кыргызстана «Содействие занятости и профессиональному обучению». Она реализуется в Кыргызстане с 2017 года по настоящее время.

Данная программа является логическим продолжением предыдущей программы, поэтому в 2017-2018 гг. продолжалось обучение безработной молодежи в профлициях по уже апробированным, а также новым профессиям. При этом сохранялась ежедневная доплата из средств ГИЦ к стипендии, которую выплачивала служба занятости.

В то же время появились новые направления, которые в наибольшей степени соответствуют современным новациям в экономике Кыргызстана и на рынке труда страны [6].

Во-первых, это «улучшение качества услуг рынка труда», в рамках которого разрабатывается и внедряется модель социального партнерства в области профессиональной ориентации и консультирования. В процессе внедрения этой модели служба занятости тесно сотрудничает со школами, профлициями, работодателями и родителями школьников. На службу занятости возложена организация массового профессионального тестирования выпускников 9-х классов, встреч школьников с работодателями и профлициями. Все это должно уменьшить дисбаланс на рынке труда и снизить разочарование вчерашних школьников от современных реалий.

Во-вторых, внедрение новой компьютерной программы в практическую деятельность службы занятости. Здесь следует сказать, что с 1993 года в системе занятости действует программа «Труд», но как не сложно заметить, ее потенциал к настоящему времени уже исчерпан. Поэтому актуальность этого направления нельзя переоценить. При содействии ГИЦ разработана и начала внедряться программа «Информационная система рынка труда» (ИСРТ). Эта программа автоматизирует все процессы в работе с безработными гражданами, позволяет эффективно и качественно предоставлять услуги в сфере занятости, ускоряет получение отчетности и генерирует статистические и аналитические данные, позволяет освободить безработных от предоставления в службу занятости различных справок, которые предусмотрены нормативными актами. Презентация программы ИСРТ состоялась 29 июня 2018 года для Правительства Кыргызстана, международных организаций, посольства Германии и др.

Помимо этого, необходимость внедрения ИСРТ

обусловлено также обязательствами Кыргызстана, взятыми в рамках Цифровой повестки ЕАЭС до 2025 года. В этой связи согласно указу Президента КР 2019 год объявлен Годом развития регионов и цифровизации страны. В республике ускоренными темпами развивается система межведомственного электронного взаимодействия «Тундук», в которую составной частью входит ИСРТ. Также немаловажным аспектом внедрения ИСРТ является участие в проекте «Унифицированная система поиска «Работа без границ» с Федеральной службой по труду и занятости Министерства труда и социальной защиты России. В ближайшей перспективе предполагается обеспечить взаимодействие указанной системы с ИСРТ. Все это в конечном счете позволит интегрировать отдельные программы разных стран в единую систему «Электронная биржа труда» ЕАЭС, и тем самым будет окончательно сформирован общий рынок труда ЕАЭС.

Подводя итог проведенного исследования эффективности использования помощи Германии в создании современного рынка труда Кыргызстана, можно сказать следующее. На основе финансовой и технической помощи Германии и использования ее опыта решения проблемы занятости и безработицы

государственной службе занятости населения удалось создать в республике довольно эффективную модель рынка труда и подготовить квалифицированных специалистов по работе с безработными и работодателями.

#### Литература:

1. Савин В.Е., Савина С.Е. Взаимодействие системы образования и рынка труда в современных условиях // М.Рыскулбеков атындагы Кыргыз экономикалык университетинин кабарлары. - 2017. - №1-(39). - С. 257-261.
2. Азимова Г.Р. Создание рабочих мест с учетом демографических факторов на рынке труда // Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. - №6. - 2018. - С. 64.
3. Савина С.Е., Азимова Г.Р. Региональная безработица и формирование рабочих мест в контексте общемировых тенденций // Экономика труда. - 2018. - Том 5. - №3. - с. 663-682. - doi: 10.18334/et.5.3.39417.
4. Министерство труда и социального развития КР. Германское общество по международному сотрудничеству. Представительство в КР. Отчет по обследованию рынка труда в г. Бишкек. - Бишкек: БГУ МТММ, 2015.
5. Кыргызстан в цифрах. НСК КР. - Бишкек, 2018.
6. Программа содействия занятости населения и регулирования внешней трудовой миграции до 2020 года Постановление Правительства Кыргызской Республики от 6 сентября 2013 года №485.