



# Обзор миграции и развития

## Роль местных органов власти в Центральной Азии

**Автор: Георгий Хиштовани**  
**Приглашенный стипендиат 2020 г.**

При содействии г-жи Майи Комахидзе, научного сотрудника Исследовательского центра РМС

## Пояснение

В рамках Программы приглашенных стипендиатов (ППС) Институт ЦАРЭС в 2020 году заключил контракты на проведение исследований для оказания поддержки ученым и исследователям в подготовке целевых информационных продуктов, которые могли бы дополнить базу знаний о региональном сотрудничестве в ЦАРЭС.

Ученым было предложено изучить темы интеграции ЦАРЭС и провести сравнительный анализ между (суб) регионами, чтобы извлечь уроки для продвижения и углубления региональной интеграции между странами-членами ЦАРЭС, в частности, как это предусмотрено стратегией ЦАРЭС 2030 и заявленными операционными приоритетами.

Эта статья написана доктором Георгием Хиштовани из РМС Грузии при участии г-жи Майи Комахидзе, научного сотрудника РМСГ.

Мнения, выраженные в данной статье, являются мнениями автора(ов) и не обязательно отражают взгляды или политику Института ЦАРЭС, его финансирующих организаций или его Управляющего Совета. Институт ЦАРЭС не гарантирует точность данных, включенных в настоящий документ, и не несет ответственности за любые последствия их использования. Используемая терминология может не обязательно соответствовать официальным терминам Института ЦАРЭС.

Делая какое-либо обозначение или ссылку на конкретную территорию или географическую область, или используя названия стран в отчете, автор (ы) не намеревался делать какие-либо суждения относительно правового или иного статуса какой-либо территории или области. Границы, цвета, наименования или любая другая информация, показанная на картах, не подразумевает какого-либо суждения о правовом статусе какой-либо территории или какого-либо одобрения или принятия таких границ, цветов, наименований или информации.

Этот отчет доступен под лицензией Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>. Используя содержание данной публикации, вы соглашаетесь соблюдать условия настоящей лицензии. Настоящая лицензия CC не распространяется на другие материалы, защищенные авторским правом в данной статье. Если материал приписывается другому источнику, пожалуйста, свяжитесь с владельцем авторских прав или издателем этого источника для получения разрешения на его воспроизведение. Институт ЦАРЭС не несет ответственности за любые претензии, возникающие в результате использования вами данного материала.

Пожалуйста, свяжитесь с автором и Институтом ЦАРЭС для получения разрешения на использование или иное воспроизведение контента.

По дополнительным вопросам, пожалуйста, обращайтесь [km@carecinstitute.org](mailto:km@carecinstitute.org)

<b>1. Введение</b>	<b>4</b>
<b>2. Понимание взаимосвязи между миграцией и развитием</b>	<b>4</b>
<b>3. Понимание роли местных органов власти в миграции и развитии</b>	<b>7</b>
3.1. Усиление воздействия денежных переводов на развитие	8
3.2. Поддержка сообществ мигрантов и привлечение диаспор	9
3.3. Расширение возможностей мигрантов	10
3.4. Защита прав мигрантов	11
<b>4. Модели миграции в Центральной Азии</b>	<b>12</b>
4.1. Последствия миграции для развития Центральной Азии	14
4.2. Основные пробелы в разработке и проведении экономической политики	20
<b>5. Участие местных органов власти ЦА в управлении миграцией</b>	<b>22</b>
5.1. Текущая ситуация	22
5.2. Использование потенциала местных органов власти – рекомендации	24
<b>Библиография</b>	<b>27</b>

## 1. Введение

В условиях возросшей мобильности людей взаимосвязь между миграцией и развитием стала основой для обсуждений регламентирующих документов. Все большее число направлений изучается для того, чтобы увидеть, как миграция влияет на развитие в странах отправления и назначения и как можно лучше управлять этими процессами. Очевидно, что во многих развивающихся странах, где Центральная Азия не является исключением, явно пренебрегают ролью местных органов власти в этом процессе (IOM, 2015a). Все больше фактов свидетельствует о преимуществах местных органов власти в использовании преимуществ миграции для развития, но степень их участия во всем мире остается незначительной. Хотя передовая практика и успешные примеры встречаются как в богатых, так и в бедных странах, этот опыт разрознен, случаи обмена знаниями остаются редкими, а примеры учета миграции в местных стратегиях развития трудно найти (EC-UN JMDI, 2010).

Эта статья направлена на анализ роли местных органов власти во взаимодействии миграции и развития. Цель состоит в том, чтобы показать, каковы механизмы, с помощью которых можно использовать потенциал развития миграции, и обозначить роль и потенциал местных органов власти в этом процессе. При изучении этих тем основное внимание в статье уделяется миграции из южной части Центральной Азии, Узбекистана, Таджикистана и Кыргызской Республики, в Российскую Федерацию. В регионе Центральной Азии находится один из самых стабильных и крупномасштабных миграционных потоков в мире, который привлекает более 8 миллиардов долларов США в виде денежных переводов (Schenk, 2018; World Bank, 2020). Миграция также играет решающую роль в социально-экономическом развитии этих стран, что заставляет некоторых исследователей описывать эту взаимосвязь как *эмиграционную ловушку*. Хотя между этими странами можно найти много общего, приоритеты миграционной политики различаются и требуют более детального анализа. Следует отметить, что предстоящая дискуссия в первую очередь посвящена международной миграции, однако некоторые из обсуждаемых концепций и проблем актуальны и для внутренней миграции

Нижеследующее обсуждение начинается с теоретических концепций, позволяющих позиционировать миграцию, ориентированную на развитие, в историческом и теоретическом контекстах. Затем изучается миграционная ситуация в странах Центральной Азии, чтобы выявить важные закономерности, которые имеют значение при разработке миграционной политики, ориентированной на развитие. На основе анализа документаций и углубленных интервью с исследователями и представителями гражданского общества стран Центральной Азии исследуется опыт стран через призму взаимосвязи миграции и развития и участия местных органов власти в этом взаимодействии. При изучении существующей ситуации в документе освещаются передовые практики, а также пробелы и области потенциально высокоэффективных вмешательств, в которых местные власти могут вмешаться в процесс миграции, чтобы использовать его потенциал развития.

## 2. Понимание взаимосвязи между миграцией и развитием

Преимущества миграции в более развитые страны хорошо понимались на протяжении большей части XX века, поскольку миграция «гастарбайтеров» отвечала растущим потребностям рынка труда на Западе и стимулировала рост экономики промышленности. Это побудило исследователей представить приток дешевой и готовой рабочей силы как «помощь в целях развития, направляемую из бедных стран богатым» (King & Collyer, 2016). Тем не менее, влияние миграции на развитие стран из которых выезжают мигранты остается относительно неясным. В последние два десятилетия наблюдается беспрецедентный рост веры в способность миграции стимулировать развитие в странах из которых выезжают мигранты. Политический и научный

дискурс сместился с рассмотрения миграции как проблемы, которую необходимо решить, к рассмотрению ее как потенциала, который можно использовать в развивающихся странах (King & Collyer, 2016).

Неоклассическое убеждение, которое считалось само собой разумеющимся в период после Второй мировой войны, утверждало, что денежные переводы, отправляемые домой, дают столь необходимую помощь остающимся семьям и облегчают бремя бедности этих стран. В 1970-е годы за этим последовали опасения по поводу утечки мозгов в развивающихся странах и эксплуатации их человеческих ресурсов богатыми государствами (Cassarino, 2004). Начиная с 1990-х годов, появилось больше научных данных, подчеркивающих нелинейное и многогранное взаимодействие между миграцией и развитием. Таким образом, возникает более неоднородная картина, которая признает важность контекста отдельных стран и директивных мер, направленных на противодействие обратным эффектам и использование потенциала развития миграционных процессов (De Haas, 2010).

Такое тонкое понимание развития, обусловленного миграцией, не позволяет директивным органам установить позитивную связь между миграцией и развитием. Это также расширяет видение директивных органов и помогает им выйти за рамки основополагающих мер, направленных исключительно на денежные переводы (IOM, 2015a). Тем не менее, несмотря на растущие свидетельства многогранного воздействия миграции на развитие, восприятие денежных переводов как основного и, возможно, единственного механизма воздействия миграции на развитие стран из которых выезжают мигранты сохраняется и способствует упрощенному пониманию связи между миграцией и развитием. Эта точка зрения пренебрегает разнообразием возможных последствий миграции для развития, которые выходят за рамки денежных выгод от денежных переводов и охватывают социально-экономическое развитие местного населения. Можно выделить три основных механизма, с помощью которых миграция влияет на развитие стран из которых выезжают мигранты: денежные переводы, возвратная миграция и вовлечение диаспоры (King & Collyer, 2016). Эти механизмы не являются исчерпывающими и пересекаются во многих контекстах, но они описывают разнообразие путей, по которым миграция связывается с местным развитием.

Последствия экономических переводов для развития являются, пожалуй, наиболее хорошо изученным аспектом взаимосвязи миграции и развития. С самого начала роста мобильности рабочей силы денежные переводы, как ожидалось, будут способствовать повышению качества жизни в отправляющих мигрантов регионах, превосходя то, что может обеспечить обычная помощь в целях развития (De Haas, 2010). Фактически денежные переводы в середине 1990-х годов обогнали официальную помощь в целях развития, причем объем денежных переводов в три раза превысил объем средств, направляемых на помощь в целях развития в 2018 году (Rathasupriyo, et al., 2019). Денежные переводы не охватывают весь спектр денежных переводов, отправляемых мигрантами, однако - в дополнение к экономическим переводам, миграция облегчает движение *социальных переводов* – знаний, идей, практик, идентичностей и социального капитала, которые перемещаются между сообществами прибытия и происхождения (Levitt & Lamba-Nieves, 2011). Социальные переводы переносятся, когда мигранты общаются со своими друзьями, семьей или общинами дома, будь то дистанционно или через личные встречи. На протяжении всего периода своего проживания и работы за границей мигранты подвергаются воздействию новых идей и моделей поведения, они могут накапливать новые навыки и практики, которыми они делятся с сообществами дома. Социальные переводы могут включать в себя широкий спектр социальных норм и практик – участие в политической жизни, демократические ценности, воспринимаемую ценность образования, образ жизни, выбор здоровья, практику воспитания детей – а также профессиональные навыки и практики, которые могут быть полезны для экономической

деятельности и местного развития дома (Frank, 2005; Fargues, 2006; Lindstrom & Muñoz-Franco, 2005). В то время как экономические денежные переводы накопили большой объем литературы, социальные переводы гораздо менее понятны. Однако существующая литература показывает, что поток социальных переводов присущ не всем миграционным моделям и может быть затруднен множеством факторов - отсутствием связи мигрантов с отправляющим сообществом, ограниченными возможностями в родной стране применять навыки и модели поведения на практике, политическими барьерами и т. д. (Zhanaltay, 2018).

Экономические и социальные денежные переводы можно разделить на индивидуальные и коллективные. Индивидуальные денежные переводы переводятся мигрантом своей семье или родственникам в стране из которых выезжают мигранты. Коллективные денежные переводы направляются коллективом мигрантов в свое сообщество на родине в интересах всего сообщества или группы членов сообщества. Получателями коллективных социальных переводов могут быть различные организации в местных сообществах - приходские группы, политические партии, органы местного самоуправления и т. д. Эти переводы могут влиять на образ жизни членов сообщества, практику организации, бизнеса, кооперативов или местного самоуправления, доступность и качество социальных услуг в сообществе (Levitt & Lamba-Nieves, 2011). Коллективные социальные могут иметь далеко идущие последствия для развития сообществ, влияя на то, как граждане взаимодействуют с государственными структурами, чего они ожидают от своих органов государственной власти и как власти реагируют на требования граждан (Levitt & Lamba-Nieves, 2011).

Возвратная миграция - это еще один механизм, с помощью которого миграционные процессы влияют на развитие в сообществах из которых выезжают мигранты. Эта связь между миграцией и развитием является частью обсуждений разработки программ развития с 1960-х годов и следует логике приобретения эмигрантами новых навыков и знаний за рубежом, которые они могут инвестировать по возвращении домой (De Haas, 2005). Существует тесная связь между социальными переводами и возвращением мигрантов в свои страны, поскольку мигранты по возвращении приносят с собой новые навыки и идеи. Однако возвратная миграция потенциально может играть более мощную роль в местном развитии, поскольку мигранты могут стать проводниками перемен и инноваций, практикующими новые знания, навыки и предпринимательские установки, которые могут стимулировать экономический рост на их родине. Преимущества возвратной миграции лежат в основе обсуждений разработки программ развития по вопросам циркулярной миграции, которая сегодня все чаще становится приоритетной в национальных повестках дня как средство использования миграции для развития местного человеческого капитала. Циркулярную миграцию часто называют сценарием тройного выигрыша, в котором все три стороны – мигранты, страны из которой выезжают мигранты и страны прибытия - пожинают плоды миграционного процесса (Olesen, 2003).

Другим механизмом взаимосвязи миграции и развития является мобилизация диаспор и их сознательное участие в развитии своей родины. Считается, что мигранты, а также их потомки обладают ценными знаниями и ресурсами, которые могут быть использованы для местного развития. Мобилизация диаспоры может способствовать более активному переводу социальных и экономических денежных переводов, стимулировать возвращение мигрантов в их родные страны, стимулировать политические и социальные перемены, заниматься филантропией или стимулировать местный экономический рост путем инвестирования в предприятия, создания предприятий и содействия торговым сетям (Newland & Tanaka, 2010; King & Collyer, 2016). Правительства стран из которых выезжают мигранты все больше внимания уделяют вовлечению диаспор путем создания баз данных и информационных систем, создания платформ для постоянного вовлечения мигрантов и введения стимулов для поощрения

инвестиций, партнерских отношений и программ наставничества с диаспорскими сообществами (Newland & Tanaka, 2010 г.). (Newland & Tanaka, 2010).

### 3. Понимание роли местных органов власти в миграции и развитии

Вопросы выбора курса действий, связанные с миграцией, традиционно решаются правительствами и международными организациями. Правительства в значительной степени игнорируют роль местных органов власти в этом процессе, упуская из виду тот факт, что взаимодействие, создаваемое миграцией, часто происходит не между государствами, а между конкретными регионами в странах отправления и прибытия (EC-UN JMDI, 2010). Это приводит к тому, что местные органы власти исключаются из глобального диалога по вопросам управления миграцией. Хотя существуют единичные случаи инновационного участия местных органов власти в миграционных процессах, им не предоставляются необходимые платформы для обмена опытом и накопления знаний (IOM, 2015a). Важной инициативой, которая устраняет этот пробел в международном масштабе, является Совместная инициатива ООН по миграции и развитию (JMDI), которая фокусируется на участии местных органов власти в миграционных процессах, признавая ее одной из наиболее упускаемых из виду областей, связанных с управлением миграцией (JMDI, 2015).

Мигранты часто имеют более сильные эмоциональные связи с конкретными местами своего происхождения чем, в целом со страной происхождения и испытывают большую убежденность в том, что они вносят свой вклад в развитие своих родных сообществ. Превосходство местного измерения в этом отношении делает местные органы власти более подходящими для вовлечения мигрантов в местное социально-экономическое развитие у себя дома и проливает свет на важность создания транслокальных связей между местными органами власти стран происхождения и назначения (EC-UN JMDI, 2010). Ярко выраженный локальный характер миграции, связывающий один населенный пункт в направляющей стране с другим в принимающей стране, породил в литературе термин *транслокализм*. Транслокальные связи - это местные связи, устанавливаемые через национальные границы, которые могут включать местные органы власти, предприятия, кооперативы, ассоциации мигрантов или другие группы. Это более или менее институционализированные отношения, посредством которых мигранты координируют свои действия по объединению и передаче ресурсов, то есть знаний, средств, инвестиций, опыта. Отличительной чертой этих связей является их локальная направленность и способность реагировать и адаптироваться к местным потребностям (Van Ewijk & Nijenhuis, 2016).

Существуют веские основания для участия местных органов власти в миграционных процессах. С точки зрения надлежащего управления привлечение местных органов власти к планированию и осуществлению стратегических действий имеет важное значение для обеспечения того, чтобы, с одной стороны, методы действий основывались на местных реалиях, а с другой – разработанные регламентирующие документы должным образом осуществлялись на местном уровне. Стратегически важные направления деятельности в области миграции конкретно требуют интеграции местных органов власти в цепочку управления, поскольку модели миграции сильно зависят от местного контекста и могут значительно варьироваться от одного населенного пункта к другому в пределах одной и той же страны. На фоне роста темпов урбанизации во всем мире местные органы власти находятся на переднем крае борьбы с миграционными потоками внутри страны (Van Ewijk & Nijenhuis, 2016). Это справедливо и в случае внешней миграции, поскольку местные органы власти первыми ощущают последствия миграции и несут ответственность за их устранение. Это превращает их в ключевых акторов для участия в управлении миграцией (JMDI, 2015).

Участие местных органов власти в управлении миграцией, ориентированном на развитие, приобретает все большую актуальность в контексте растущего регионального неравенства внутри стран. Даже когда разрабатывается политика, направленная на получение выгод от миграции для развития, различные регионы страны не всегда получают свою справедливую долю выгод (JMDI, 2015). Например, когда диаспоры поощряются вкладывать средства в экономику своей страны и создаются возможности для получения образования в целях увеличения человеческого капитала будущих мигрантов или возвращения мигрантов, эти возможности не в равной степени доступны для различных региональных групп населения. Речь идет о выходе за рамки агрегированных на национальном уровне данных и более глубоком изучении региональных диспропорций в области миграции, денежных переводов, инвестиций, предпринимательской практики и т.д. (JMDI, 2015). Считается, что помимо крайней необходимости местные органы управления лучше подходят для участия в управлении миграцией, ориентированном на развитие, поскольку они имеют более тесные связи с общинами мигрантов и остающимися семьями (Van Ewijk & Nijenhuis, 2016).

Включение миграции в стратегии местного развития как сквозную реальность является наиболее всеобъемлющим подходом к смягчению ущерба и использованию выгод миграции для местного развития. Учет вопросов миграции в процессе разработки политики и управления на местном уровне способствует более активному вовлечению мигрантов в разработку политики и услуг, более активному вовлечению диаспор в процесс развития на местном уровне за пределами упрощенных экономических выгод, децентрализованному сотрудничеству между субнациональными подразделениями через национальные границы, более эффективному мониторингу миграционных потоков и более целенаправленному управлению (IOM, 2015a).

Можно выделить четыре стратегически важные области (EC-UN JMDI, 2010) в которых местные органы власти могут внести значимый вклад в ориентированное на развитие управление миграционными процессами: усиление воздействия денежных переводов на развитие, поддержка сообществ мигрантов и вовлечение диаспор, повышение потенциала мигрантов и защита прав мигрантов. Эти стратегически важные области основаны на важнейших механизмах, рассмотренных выше, в том, как миграция влияет на развитие в странах из которых они выезжают, но особое внимание уделяется областям, которые обладают большим потенциалом для участия местных органов власти.

### 3.1. Усиление воздействия денежных переводов на развитие

Местные органы власти могут усилить положительное влияние денежных переводов на отправляющие их сообщества, путем принятия вспомогательных мер, способствующих финансовой стабильности семей и использования денежных переводов в качестве источника социальных и экономических инвестиций. Возможные действия включают снижение стоимости переводов денежных средств за счет облегчения договоренностей с местными банками и повышения безопасности, доступности и упрощения денежных переводов (Østergaard-Nielsen, 2016). Местные органы власти могут внедрять стимулирующие программы, которые активизируют направления доходов мигрантов на высокодоходные инвестиции в их сообщества. Денежные переводы могли бы поддержать местные планы развития, строительство школ и необходимой мелкомасштабной инфраструктуры сообщества (Østergaard-Nielsen, 2016).

Наиболее известный случай использования коллективных денежных переводов для развития сообществ произошел в Мексике. Первоначально программа была запущена ассоциациями родных городов, которые были клубами мексиканских мигрантов, первоначально сформированными как сеть поддержки мексиканских мигрантов, работающих в Соединенных

Штатах. Инициатива была начата группой мигрантов из штата Сакатекас в Мексике, и в первые годы ее запуска местное правительство Сакатекаса не участвовало в этой схеме. В то время проекты финансировались исключительно мигрантами, но начиная с 1986 года в дело вмешались правительства штатов, уравнивая каждый доллар, внесенный ассоциациями мигрантов, с долларом из государственного бюджета. С 1993 года была запущена программа 2x1, в рамках которой каждый доллар, внесенный ассоциациями мигрантов, соответствовал доллару от федеральных властей и властей штатов. Проекты, финансируемые по этой схеме, включали строительство и восстановление систем питьевой воды и канализации, обеспечение электроэнергией, строительство (реконструкцию) дорог, церквей, парков и других общественных мест. В 1999 году программа была преобразована в 3x1, и муниципальное правительство начало выделять дополнительный доллар на общественные проекты. Вслед за штатом Сакатекас эта схема была воспроизведена в других штатах и в 2002 году стала федеральной программой правительства. В настоящее время программа реализуется во всех штатах Мексики, а средства, собранные в рамках программы на социальные расходы, исчисляются миллиардами долларов (Duquette-Rury, 2014; García Zamora, 2005). В 2006 году к программе также присоединился Western Union, расширив программу до 4x1 с четвертым долларом, внесенным частным сектором. (EC-UN JMDI, 2010).

### 3.2. Поддержка сообществ мигрантов и привлечение диаспор

Мигранты из определенного региона страны часто едут в один и тот же регион страны прибытия, что приводит к агломерации мигрантов одинакового происхождения в конкретных населенных пунктах принимающих стран. Это часто приводит к созданию ассоциаций мигрантов, которые могут быть структурированы вокруг церквей, НПО или неформальных культурных групп (EC-UN JMDI, 2010). В результате транслокальные связи между отправляющими и принимающими сообществами создают благодатную почву для эффективного участия местных органов власти в содействии развитию диаспоры. Как показывает опыт местных органов власти в Мексике и других странах Латинской Америки, вовлечение этих ассоциаций в местное развитие может оказать существенное положительное влияние на сообщества, отправляющие мигрантов. (Duquette-Rury, 2014). Транснациональный характер ассоциаций мигрантов делает их ценными партнерами для местных властей как в странах из которых выезжают мигранты, так и в странах прибытия, поскольку они могут поддерживать интеграцию мигрантов в сообщества-получателях, а также развитие сообществ в странах отправителей. (Van Ewijk & Nijenhuis, 2016). Более эффективная интеграция мигрантов в странах прибытия может принести существенные выгоды отдельным мигрантам, но она также способствует их возможностям возвращать деньги своим сообществам происхождения. Опыт многих стран показывает, что ассоциации мигрантов могут быть важными платформами для защиты мигрантов на протяжении всего миграционного процесса. Ассоциации мигрантов могут также сотрудничать с местными и центральными правительствами в странах из которых выезжают мигранты в целях повышения качества миграционных данных, оказания помощи в выявлении наиболее острых потребностей мигрантов, обеспечения более широкого охвата правительства мигрантами за рубежом и поддержки предоставления целенаправленных адресных государственных услуг мигрантам. (IOM, 2015a).

Правительства по всему миру укрепляют связи со своими диаспорами, чтобы лучше вовлечь их в развитие своих стран (Newland & Tanaka, 2010). Хотя этот процесс часто возглавляется центральными органами власти, роль местных органов власти становится все более заметной по мере увеличения масштабов участия диаспор и создания крупных диаспор, происходящих из конкретного региона страны из которых выезжают мигранты (EC-UN JMDI, 2010). Несмотря на этот потенциал мобилизации групп диаспоры для регионального развития в стране из которых

выезжают мигранты, инициативы местных властей по взаимодействию с диаспорой остаются недостаточными (IOM, 2015a).

Что касается национальных усилий по привлечению диаспор, Индия стала бесспорным лидером на мировой арене. Признавая богатство знаний и ресурсов, хранящихся в диаспорах, за последние два десятилетия индийское правительство вложило значительные средства в развитие прочных отношений с индийцами, проживающими за границей, и даже начало называть нерезидентов Индии «ангелами развития» (Hercog & Siegel, 2013). Созданное в 2004 году Министерство по делам индийцев, проживающих за рубежом, свидетельствует о приверженности правительства установлению долгосрочных партнерских отношений со своими гражданами, проживающими за рубежом. Министерство действует как единое ведомство, курирующее все вопросы, связанные с индийцами, проживающими за рубежом, – вопросы, с которыми сталкиваются отдельные мигранты, вопросы, связанные с миграционными организациями, торговыми сетями и предприятиями, связанными с индийскими диаспорами. В настоящее время в Индии существует одна из самых сложных систем взаимодействия с диаспорой. Pravasi Bharatiya Divas (PBD), что переводится как День нерезидентов Индии, является самой влиятельной платформой участия диаспоры, созданной для культивирования чувства «глобальной индийской семьи». PBD - это ежегодная конвенция индийских диаспор, на которой индийские государственные служащие собирают индийцев, проживающих за рубежом, Президент награждает престижной наградой достижения отдельного мигранта или организации, возглавляемой индийскими мигрантами, обсуждаются проблемы, стоящие перед индийскими мигрантами, и выстраиваются сети с диаспорами. Усилия Индии по взаимодействию с диаспорами включают также расширение их политических прав, таких как двойное гражданство и парламентское представительство (Hercog & Siegel, 2013). Для привлечения большего количества инвестиций из-за рубежа был создан Центр содействия развитию заграничной Индии (OIFC) в рамках государственно-частного партнерства между МВД и Конфедерацией индийской промышленности. OIFC вовлекает индийские диаспоры в экономическую жизнь Индии, поощряет инвестиции, снижает транзакционные издержки бизнеса и облегчает трансграничный обмен навыками и знаниями (Hercog & Siegel, 2013).

### 3.3. Расширение возможностей мигрантов

Инвестирование в возможности мигрантов имеет важное значение для содействия их лучшей интеграции в принимающих сообществах, а также для увеличения их вклада в развитие сообществ отправителей. Укрепление потенциала мигрантов может относиться к предоставлению навыков, профессиональной подготовки и формального образования, а также к предоставлению компетенций в области финансового планирования, предпринимательства, инвестиций, создания бизнеса и управления. Инициативы, направленные на расширение возможностей мигрантов, включают совершенствование практики управления денежными переводами, поощрение долгосрочного финансового планирования и финансовой стабильности домашних хозяйств, поддержку реинтеграции возвращающихся мигрантов, предоставление возможностей получения образования и трудоустройства для их включения в местный рынок труда. (IOM, 2015a).

Финансовая грамотность была признана особенно эффективной областью вмешательства для стран с большой зависимостью от денежных переводов. Отсутствие надлежащих финансовых навыков и доступа к финансовым услугам у мигрантов и их семей может привести к чрезмерно высоким затратам на миграцию, дорогостоящим кредитам для финансирования поездки мигранта и задолженности домашних хозяйств мигрантов (IOM, 2015a). Местные органы власти особенно хорошо подходят для того, чтобы обеспечить укрепление потенциала финансовой грамотности мигрантов, поскольку эти возможности должны быть доступны мигрантам и их

семьям в широком масштабе и вблизи их домов. Учитывая высокую зависимость Непала от денежных переводов и низкий уровень финансовой грамотности, о чем свидетельствуют опросы (только 12% домохозяйств мигрантов сообщили об использовании официальных каналов денежных переводов), Центральный банк Непала разработал Национальную стратегию финансовой грамотности, направленную на расширение доступа к финансовым услугам для наиболее уязвимых групп населения. Реализация указанной стратегии на местном уровне была поддержана в рамках Совместной инициативы ООН по миграции и развитию (JMDI) в сотрудничестве с местными органами власти. В рамках этой инициативы в районах Непала были созданы Центры совместного обучения для обеспечения профессиональной подготовки и поддержки мигрантов и их семей, а также расширения использования официальных финансовых инструментов. Тренинги предоставляют информацию о более безопасных и эффективных способах сбережения и инвестирования денег, а также обучают управлению бюджетами домашних хозяйств для повышения финансовой стабильности домашних хозяйств (JMDI, 2017).

#### 3.4. Защита прав мигрантов

Защита прав мигрантов, возможно, является наиболее фундаментальной функцией центральных или местных органов власти, занимающихся управлением миграцией, на протяжении всего миграционного процесса. Местные органы власти могут играть активную роль в защите мигрантов, проводя подготовку перед отъездом, чтобы обеспечить мигрантов необходимой информацией и знаниями до начала поездки за границу (EC-UN JMDI, 2010). В этом смысле защита мигрантов перекликается с повышением их возможностей, поскольку предоставление информации и навыков является основным механизмом снижения уязвимости мигрантов к рискам (JMDI, 2015). Тренинги перед отъездом могут предоставить информацию о правах и обязанностях мигрантов в странах прибытия, предупредить об опасностях нелегальной миграции, связать их с ключевыми службами поддержки за рубежом и защитить от потенциальной эксплуатации. Естественно, защита прав мигрантов может охватывать широкий спектр других мер руководящих принципов, включая трансграничное сотрудничество между правительствами, меры по борьбе с преступностью, торговлей людьми и эксплуатацией (IOM, 2015a).

Надлежащая защита прав мигрантов и предоставление основных услуг являются фактической предпосылкой участия мигрантов в развитии страны их гражданской принадлежности. Отказ мигрантам в политических, социальных и экономических правах способствует их изоляции и, следовательно, препятствует их вкладу в развитие их отечества (IOM, 2015a). Местные органы власти обладают уникальными возможностями для снижения уязвимости мигрантов путем предоставления информации и профессиональной подготовки на местном уровне. Учитывая масштабы трудовой миграции, особое значение приобретает децентрализованное предоставление услуг перед выездом. Местные органы власти могут лучше выявлять потенциальных мигрантов и предлагать им услуги перед отъездом. Например, в Пакистане, хотя и юридически обязательные, предвыездные тренинги, как было показано, имеют лишь ограниченный эффект, что отчасти объясняется отсутствием более широкого доступа к предварительным тренингам по всей стране (World Bank, 2018). На Филиппинах правительство привлекло местные органы власти в качестве партнеров к защите прав мигрантов. Филиппинская администрация по трудоустройству за рубежом (POEA) привлекла местные органы власти к кампаниям по борьбе с незаконным набором трудовых мигрантов и торговлей людьми. POEA разработала централизованную программу обучения перед отъездом и расширила возможности местных органов власти, чтобы они могли играть ведущую роль в предоставлении услуг обучения мигрантам (Asis & Rannveig Agunias, 2012).

Важно подчеркнуть, что эффективная реализация любой из рассмотренных выше стратегий требует наличия качественных данных о миграционных потоках, мигрантах и диаспорах. Только вооружившись качественными данными о потенциальных, текущих и возвращенных мигрантах, их домашних хозяйствах и основных проблемах, с которыми они сталкиваются, местные органы власти могут должным образом планировать и осуществлять миграционную политику, ориентированную на развитие.

#### 4. Модели миграции в Центральной Азии

Модели миграции внутри и из Центральной Азии разнообразны с точки зрения социально-экономического состава (возраст, пол, образование мигрантов), продолжительности пребывания (краткосрочное и долгосрочное), цели (труд, воссоединение семьи, образование, этническое возвращение) и формы (формальный и неформальный) (IOM, 2015b). Тем не менее, наиболее заметными факторами, стимулирующими эмиграцию из стран Центральной Азии, являются безработица, низкая заработная плата и ограниченные возможности для улучшения условий жизни на родине (Sagynbekova, 2017; IOM, 2015b). Столкнувшись с экономическими трудностями, мигранты предпочитают искать работу за рубежом, чтобы обеспечить себя и создать финансовую устойчивость для своих семей (IOM, 2015b). Это отражено и в официальной статистике – более 90% мигрантов из Центральной Азии являются трудовыми мигрантами (Abdulloeva, et al., 2017).

Российская Федерация является наиболее популярным направлением для мигрантов из Центральной Азии и последовательно удерживает эту позицию на протяжении последних двух десятилетий (UN DESA, 2020). Миграционный коридор между Центральной Азией и Российской Федерацией является одним из крупнейших и наиболее стабильных миграционных маршрутов в мире (Zhanaltay, 2018). Что касается Узбекистана, Таджикистана и Кыргызской Республики, то численность мигрантов в России в течение последнего десятилетия медленно увеличивалась, но в период с 2015 по 2019 год никакого роста не наблюдалось, что объясняется финансовым кризисом, охватившим Российскую Федерацию (UN DESA, 2020). По оценкам Отдела народонаселения ООН, в 2019 году общая численность мигрантов из Узбекистана, Таджикистана и Кыргызской Республики в Российской Федерации достигла 2,2 миллиона человек. В России проживает 58% узбекских и 78% кыргызских и таджикских мигрантов (UN DESA, 2020). Россия является бесспорным центром притяжения, в то время как Казахстан становится новым субрегиональным центром благодаря своей растущей экономике. В совокупности Российская Федерация и Казахстан получают 76% совокупного числа мигрантов из Узбекистана, Кыргызской Республики и Таджикистана (UN DESA, 2020). Следует подчеркнуть, что эти официальные цифры отражают лишь небольшую часть истинных масштабов миграции между странами Центральной Азии и Россией. Учитывая сезонный и зачастую неформальный характер передвижения, считается, что фактические масштабы миграционного потока в три раза больше (Ryazantsev & Ochirova, 2019). Миграция рабочих из Центральной Азии в Российскую Федерацию носит в основном временный и сезонный характер, однако большие потоки временной миграции часто заслоняют значительные масштабы постоянной миграции. В 2018 и 2019 годах более 80 тысяч таджиков и 40 тысяч узбеков получили российское гражданство, а более 80 тысяч таджиков и 81 тысяча узбеков имели долгосрочные виды на жительство (Министерство внутренних дел Российской Федерации, 2019 г.).

Мигранты из Центральной Азии, приезжающие в Россию, как правило, имеют низкую квалификацию. В 2017 году только 8% кыргызских мигрантов в Россию имели высшее образование, аналогичные данные были для Узбекистана и Таджикистана - 12% и 9% соответственно (Rosstat, 2018). Доля высокообразованных эмигрантов из Центральной Азии в России в течение последних двух десятилетий неуклонно сокращается, причем трудящиеся-

мигранты все чаще имеют только аттестаты о среднем или начальном образовании (UNDP, 2015). Мигранты из Центральной Азии также преимущественно молоды. Для Кыргызской Республики 53% мигрантов в 2017 году были в возрасте от 15 до 29 лет, 30% - от 30 до 44 лет и 14% - от 45 лет и старше (Rosstat, 2018). Распределение по возрасту аналогично для Узбекистана и Таджикистана, где 38% и 47% соответственно относятся к возрастной категории от 15 до 29 лет (Rosstat, 2018). Хотя общепринятым портретом среднеазиатских трудовых мигрантов в России является портрет бывшего сельскохозяйственного работника, занятого в строительстве, более поздние данные показывают, что только треть мигрантов работает на строительных площадках в России, в то время как большинство занято в сфере услуг. Только 11% сообщают, что до миграции занимались сельским хозяйством, в то время как остальные работают в торговле, транспорте и связи (UNDP, 2015).

В миграции из Центральной Азии отчетливо преобладают мужчины, причем около 85% мигрантов составляют мужчины (Abdulloev, et al., 2020). Женщины имеют наибольшую долю в группе кыргызских мигрантов, составляя 35% мигрантов, в то время как их доля среди узбекских и таджикских мигрантов составляет 14% и 10% соответственно. Кыргызская Республика рассматривается как более равноправное общество с гендерной точки зрения, в то время как Узбекистан и Таджикистан имеют более ограничительные социальные нормы в отношении мобильности женщин и экономической активности, что может объяснить неравенство в составе мигрантов (Kholmatova, 2018). Хотя в настоящее время женщины составляют меньшинство среди мигрантов из Центральной Азии, их доля неуклонно растет с учетом развития сферы услуг и легкой промышленности в России, предлагая мигрантам более разнообразные возможности трудоустройства в дополнение к традиционной занятости в строительстве и тяжелой промышленности (Kholmatova, 2018).

Факторы, привлекающие мигрантов в Российскую Федерацию, очевидны при рассмотрении различий в заработной плате в этих странах. Реальная заработная плата в Российской Федерации в два раза выше, чем в Узбекистане, Кыргызской Республике и Таджикистане (Ryazantsev & Ochirova, 2019). Среди других факторов, привлекающих мигрантов из Центральной Азии в Россию, - безвизовый режим, высокий спрос на низкоквалифицированную рабочую силу, социокультурную близость и знакомые административные механизмы (Zhanaltay, 2018). Экономический рост в России ускорился в начале XXI века за счет роста цен на нефть, что создало большое количество рабочих мест для низкоквалифицированных работников и рабочих средней квалификации из соседних стран (Sagynbekova, 2017). Членство в межправительственных союзах - еще один фактор, способствующий интенсивным миграционным потокам. Россия, Кыргызская Республика, Таджикистан и Узбекистан являются членами Содружества Независимых Государств, что способствует более тесной интеграции между этими государствами, но более важным катализатором миграции в регионе является Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Кыргызская Республика и Российская Федерация являются членами ЕАЭС, и, по некоторым данным, Узбекистан также постепенно приближается к членству (Bhutia, 2020; Sharifzoda, 2019). ЕАЭС облегчает трудовую миграцию, устраняя бюрократические барьеры для получения разрешений на работу, виз, экзаменов по русскому языку и предоставляя гражданам государств-членов право работать по контракту с работодателем (Sharifzoda, 2019).

Сильное сочетание социальных, культурных, экономических и политических факторов, привлекающих центральноазиатских мигрантов в Россию, способствует относительной стабильности миграционных потоков и формирует в регионе так называемую миграционную систему. Хорошо развитые мигрантские сети рабочих из Центральной Азии в России поддерживают устойчивый поток мигрантов (регулярных и нерегулярных) в Россию, в то время как слабые системы реинтеграции в странах из которых выезжают мигранты не создают

стимулов для долгосрочного возвращения мигрантов домой (Kaźmierkiewicz, 2016). В этой системе расширяющиеся экономики стран прибытия имеют гарантированное предложение рабочей силы из южной части Центральной Азии, подпитываемое высоким демографическим ростом и нехваткой экономических возможностей внутри страны, которые поглотили бы избыток рабочей силы (Kaźmierkiewicz, 2016).

Неудивительно, что высокие темпы трудовой миграции сопровождаются большими потоками денежных переводов в страны-отправители. В 2019 году Узбекистан, Кыргызская Республика и Таджикистан в совокупности получили денежные переводы в размере 8,9 миллиарда долларов США (World Bank, 2020). В 2019 году Кыргызская Республика и Таджикистан вошли в первую пятерку стран мира по доле денежных переводов в ВВП, достигнув 29,2% и 28,2% соответственно. В том же году в Узбекистане денежные переводы составили 6,9% ВВП (World Bank, 2020). Приток денежных переводов в Таджикистан и Кыргызскую Республику также высок по отношению к прямым иностранным инвестициям, официальной помощи в целях развития и экспортным доходам, что означает, что для этих стран экспорт рабочей силы и денежные переводы остаются основными каналами экономического взаимодействия в международном масштабе (UNDP, 2015).

#### 4.1. Последствия миграции для развития Центральной Азии

Трудовая миграция и отправленные домой денежные переводы в настоящее время являются важными составляющими стремления населения Центральной Азии к социально-экономическому благополучию. По разным оценкам, денежные переводы способствуют сокращению бедности в Кыргызской Республике примерно на 6-7%. В Таджикистане на них приходится более половины дохода 60% домохозяйств и 31% всего дохода домохозяйств (UNDP, 2015). В Узбекистане уровень бедности, по оценкам, может вырасти с 9,6% до 16,8% в отсутствие денежных переводов, отправляемых мигрантами домой (Seitz, 2019). Денежные переводы увеличивают доступ домашних хозяйств к услугам здравоохранения и образования, повышают уровень жизни и увеличивают потребление (Malyuchenko, 2015). Хотя миграция оказывает мощное влияние на снижение уровня бедности в странах Центральной Азии с низким уровнем дохода, ее влияние на местную экономику и социальное развитие требует более глубокого изучения.

##### *Экономическое развитие и использование денежных переводов*

Более трети всех денежных переводов, поступающих в южную часть Центральной Азии, поступают из Российской Федерации, что делает эти страны очень зависимыми от экономического и политического климата в России (World Bank, 2020). Предыдущие исследования показали, что зависимость Таджикистана и Кыргызской Республики от трудовой миграции достаточно велика, чтобы поставить эти страны в *эмиграционную ловушку* (Abdurakhimov, 2018). Эмиграционная ловушка описывает ситуацию, в которой экономическая стабильность страны сильно зависит от потока денежных переводов мигрантов и, следовательно, от миграционной политики стран прибытия. Любые ограничения на миграцию или экономические потрясения, которые вынуждают мигрантов возвращаться домой, резко увеличили бы уровень безработицы в странах из которых выезжают мигранты и усугубили бы бедность из-за прекращения денежных переводов. Сокращение ресурсов, имеющихся у населения, приведет к снижению покупательной способности местного населения, вынуждая производителей снижать производство, что, в свою очередь, отразится на уровне занятости. Помимо сокращения занятости, остановка производства влечет за собой сокращение налоговых поступлений, ввергая государство в долги на фоне роста бедности и безработицы в стране.

Вероятность того, что такая цепочка событий развернется в стране, приводит исследователей к тому, что страна оказывается в эмиграционной ловушке (Abdurakhimov, 2018).

Высокая зависимость Центральной Азии от экспорта рабочей силы в Россию также вызвала дискуссии о возможной «голландской болезни» в этих странах-отправителях. Вводя нежелательное давление на реальные валютные курсы, «голландская болезнь» может снизить конкурентоспособность местных товаров и услуг на международных рынках и ослабить стимулы государственных деятелей к созданию альтернативных стратегий развития страны для снижения зависимости населения от экспорта рабочей силы (UNDP, 2015). Еременко (2016) находит частичные доказательства этого в Таджикистане и Кыргызстане, рассматривая деиндустриализацию и более высокие темпы роста сектора услуг. Эксперты утверждают, что стабильный приток денежных переводов питает ложное чувство комфорта у правительств и снижает необходимость реформ (Malyuchenko, 2015).

Степень зависимости стран Центральной Азии от миграции в Россию была выявлена во время экономического кризиса 2014 года в России. Экономические трудности привели к сокращению возможностей трудоустройства трудовых мигрантов, а девальвация рубля привела к резкому снижению реальной стоимости денежных переводов, оправляемых домой (Kaźmierkiewicz, 2016; Ryazantsev & Ochirova, 2019). Помимо экономических колебаний деловой активности в России, домохозяйства мигрантов в Узбекистане, Таджикистане и Кыргызстане сильно пострадали от ужесточения административных санкций в отношении нелегальных мигрантов в России. С введением новых правил в 2012 г. и 2015 г. в России мигранты могут подвергнуться депортации, крупным штрафам и запрету на повторный въезд на срок до 10 лет за просрочку, учет административных или уголовных правонарушений, отсутствие надлежащих регистрационных документов и несоблюдение других правил трудоустройства и проживания. Жесткость мер наиболее остро ощущалась мигрантами из Центральной Азии. Мигранты были в значительной степени застигнуты врасплох запретами, и депортированные лица изо всех сил пытались приспособиться к рынку труда на родине (Kaźmierkiewicz, 2016). Исследования показывают, что мигрантам, возвращающимся из России в Кыргызскую Республику, Узбекистан и Таджикистан, трудно адаптироваться в своих странах и местным рынкам труда. Поскольку многие из них впервые устроились на работу в России, их неформальные сети поддержки и личные стратегии поиска работы актуальны для России и, наоборот, имеют ограниченное применение дома. Кроме того, возможности трудоустройства, предлагаемые на родине, как правило, гораздо менее прибыльны с точки зрения условий труда, что часто способствует предельной эффективности государственных программ реинтеграции. Следовательно, мигранты, подвергшиеся запретам на повторный въезд, рассматривают местную занятость только как временную стратегию, а домохозяйства ищут «замещающих» мигрантов для членов семей, подвергшихся запретам на повторный въезд в Россию (Kaźmierkiewicz, 2016). Судя по всему, миграционная система региона успешно выдержала шок экономического кризиса, и мигранты по-прежнему привлекаются на российский рынок труда из-за сильной диаспоры, которая обеспечивает эффективные сети поддержки для поиска работы, жилья и ориентировки в реальности зарубежной страны. (Kaźmierkiewicz, 2016).

Хотя крупные суммы переводятся через денежные переводы в страны Центральной Азии, они, по-видимому, не приводят к значительным инвестициям в местное производство. Наибольшая доля денежных переводов расходуется на питание, повседневные расходы, расходы на здравоохранение, строительство и ремонт домов (JICA Research Institute, 2019; Seitz, 2019). В Таджикистане 95% домохозяйств сообщают об использовании денежных переводов на питание, более 40% тратят денежные переводы на медицинские услуги и только 5% могут делать сбережения (JICA Research Institute, 2019). В Узбекистане расходы на питание и ремонт жилья составляют 82% от общего объема денежных переводов (Seitz, 2019). Денежные переводы

оказали положительное укрепляющее воздействие на строительный сектор в странах-получателях, поскольку семьи часто используют средства для строительства и ремонта своих домов и покупки недвижимости (Ryazantsev, 2016). Лишь незначительная часть капитала, заработанного в России, используется для открытия малого бизнеса, такого как небольшие магазины, пекарни, рыночные киоски или коммерческие службы доставки (Zotova & Cohen, 2016). Менее 2% домохозяйств мигрантов в Таджикистане сообщают об использовании денежных переводов для открытия бизнеса (JICA Research Institute, 2019). Доступ к финансированию остается широко распространенной проблемой для мигрантов из Центральной Азии, поскольку финансовые институты в значительной степени считают их «небанковскими» из-за высоких рисков, высоких транзакционных издержек, связанных с небольшими объемами кредитов и отсутствием традиционных залогов (Kakhkharov, 2018). Даже имея средства, накопленные за границей, мигранты вряд ли будут вкладывать излишки денег в бизнес (Clement, 2011). Хотя в настоящее время использование денежных переводов для предпринимательской деятельности остается незначительным, открытие бизнеса считается признаком высокого статуса в сельских сообществах (откуда происходит большинство мигрантов), и более половины домохозяйств Таджикистана сообщают о готовности инвестировать в новое предприятие. Владение бизнесом создает у мигрантов чувство выполненного долга, позволяет им выделиться из сообщества фермеров и избавиться от маргинализации, часто испытываемой во время работы в России (Zotova & Cohen, 2016).

Миграция стала неотъемлемой частью жизни многих семей Центральной Азии, а в некоторых случаях даже семейным долгом молодых мужчин по отношению к своей семье и родственникам (Kholmatova, 2018). Мигранты поддерживают тесный контакт со своими оставшимися семьями, большинство семей мигрантов контактируют с членами семьи мигрантов по крайней мере несколько раз в неделю, и менее 5% сообщают, что они практически не контактируют (Seitz, 2019). Деньги и идеи, посылаемые домой трудовыми мигрантами, оказывают мощное воздействие на жизнь оставшихся семей. Таким образом, денежные переводы также используются для покупки символов успеха и престижа, таких как новые дома, автомобили, свадьбы и проведение торжеств (Zotova & Cohen, 2016). Сами мигранты активно участвуют в получении выгод от своих денежных переводов, отправляемых домой, они разделяют престиж, полученный благодаря новым приобретениям, и участвуют в роскошных свадьбах и торжествах, организованных за счет денежных переводов (Abashin, 2016). Исследования показывают, что предстоящие свадебные церемонии иногда являются основной причиной, побуждающей молодых людей из Центральной Азии зарабатывать деньги в России. Впоследствии заработанные тяжелым трудом деньги тратятся на роскошные свадебные церемонии и торжества дома (Kakhkharov, 2018).

Существуют примечательные случаи использования денежных переводов в коллективных целях в отправляющих сообществах. В различных сообществах Таджикистана денежные переводы объединяются местными жителями для ремонта общественной инфраструктуры, улучшения систем водоснабжения и канализации и восполнения дефицита государственных услуг в регионе. Учитывая неформальный характер этой практики, статистические данные о коммунальном использовании денежных переводов скудны, однако качественные данные из Таджикистана указывают на преобладание денежных и натуральных, неденежных вкладов сообществ в местные общественные работы (JICA Research Institute, 2019). Домохозяйства, получающие денежные переводы, сообщают о большей готовности поддерживать проекты местных сообществ, чем вкладывать деньги в банки, и только 1,5% говорят, что не хотят вносить свой вклад в местные инфраструктурные инициативы (Ryazantsev, 2016). Признавая потенциал денежных переводов в содействии более долгосрочному развитию страны, правительство Таджикистана недавно объявило о намерении создать централизованный фонд, направленный на объединение денежных переводов мигрантов для использования в государственных

инвестициях. Управление фондом потенциально будет осуществляться подразделением Министерства иностранных дел или Министерства труда, миграции и занятости (Phiruz, 2018).

### *Миграция и развитие навыков*

Как упоминалось ранее, миграция из Центральной Азии в основном является низкоквалифицированной, однако взаимосвязь между образованием и решениями о миграции не является линейной и имеет форму колокола. Те, у кого нет базового образования или имеет только базовое образование, с меньшей вероятностью эмигрируют, люди с полным средним и профессиональным образованием находят средства для поиска работы за границей, а те, у кого есть высшее образование, как правило, устраиваются в своих странах (Abdullov, et al., 2020). По данным опроса, проведенного в трех странах, только 9% нынешних и бывших мигрантов получили высшее образование, 28% завершили профессиональное образование и более 70% имели среднее образование или ниже (Abdullov, et al., 2020). Данные также свидетельствуют о том, что мигранты из Центральной Азии, как правило, работают на должностях ниже их уровня квалификации, тем самым растрчивая свой человеческий потенциал. Мигранты с образованием и опытом работы в обрабатывающей промышленности, здравоохранении и образовании с меньшей вероятностью найдут работу в своей области и с большей вероятностью будут работать в торговле и строительстве (UNDP, 2015).

В то время как низкая доля высокообразованных среди эмигрантов может смягчить некоторые опасения по поводу утечки мозгов в миграционной системе Центральной Азии, взаимосвязь миграции с образованием гораздо более тонкая. Данные из различных стран региона свидетельствуют о том, что, хотя миграция стала стратегией обеспечения средств к существованию для многочисленных домашних хозяйств, а денежные переводы подпитывают местную экономику, она препятствует формированию человеческого капитала как для мужчин, так и для женщин в отправляющих сообществах и тем самым подрывает долгосрочные перспективы развития стран Центральной Азии. Исследования показывают, что структура низкоквалифицированной миграции между Россией и Центральной Азией влияет на уровень образования в странах-отправителях. Абдуллоев и др. (2020) пришли к выводу, что высокие темпы трудовой миграции вызывают забытый эффект школьного образования в Таджикистане, Кыргызской Республике и Узбекистане, обусловленный большими различиями между заработной платой в России и на родине. Когда низкоквалифицированные рабочие места за рубежом предлагают мигрантам более высокую заработную плату независимо от их школьного образования, население направляющей страны имеет меньше стимулов инвестировать в образование дома и предпочитает отказаться от обучения за пределами обязательного уровня в пользу более прибыльной работы за рубежом. В дополнение к различиям в заработной плате, легкость миграции из-за больших сетей диаспор и соглашений о свободном перемещении рабочей силы заставляет молодых людей в Кыргызской Республике, Таджикистане и Узбекистане выбирать высокооплачиваемую низкоквалифицированную работу за рубежом вместо профессионального образования дома. Исход молодежи приводит к потере формирования человеческого капитала на родине и ограничивает способность стран Центральной Азии превратить растущее молодое население страны в экономические выгоды. Ограничения на формирование человеческого капитала также замедляют продвижение стран к построению местной экономики, основанной на знаниях (Abdullov, et al., 2020).

Взаимовлияние миграции и образования было дополнительно изучено путем изучения уровня образования детей женского пола в семьях мигрантов. Исследования в Таджикистане показали, что финансовые ресурсы, полученные за счет денежных переводов, оказывают положительное влияние на посещаемость школ девочками, но только в возрасте до половой зрелости (7-11 лет). Для девочек в возрасте 12 лет и старше миграция негативно связана с уровнем образования

(Gatskova, et al., 2017). Денежные переводы, как правило, ослабляют бюджетные ограничения для домашних хозяйств, что объясняет позитивную взаимосвязь между миграцией и образованием у девочек, однако в постполовом возрасте девочки испытывают все большее давление, чтобы выйти замуж и взять на себя обязанности по уходу дома, что ограничивает их возможности для получения дальнейшего образования (Gatskova, et al., 2017). Дальнейшие исследования показывают отрицательную связь или отсутствие связи между миграцией и уровнем образования, поскольку отсутствующие взрослые в домохозяйствах усиливают давление на молодых членов семьи, чтобы они занимались сельскохозяйственной работой, а избыточный доход семьи тратится на недвижимость, а не на образование (Wang, et al., 2019). В Кыргызстане денежные переводы не привели к увеличению числа детей, посещающих школу в семьях мигрантов. Напротив, в случае 14-18-летних мальчиков наличие члена семьи, работающего за границей, оказало значительное негативное влияние на годы обучения в школе, поскольку молодые мальчики должны вносить свой вклад в домашнюю работу, когда член семьи (часто мужчина) отсутствует (Kroeger & Anderson, 2014). Также не было обнаружено существенной связи между денежными переводами и расходами на образование в Узбекистане, что может свидетельствовать о том, что домохозяйства мигрантов не ожидают высокой отдачи от расходов на образование или, наоборот, вынуждены направлять свои ресурсы на более насущные потребности домохозяйства (Ahunov, et al., 2015).

#### *Условия жизни мигрантов за рубежом*

Мигранты из Центральной Азии на сегодняшний день являются самой большой группой среди трудовых мигрантов в России. Официально они составляют около 70% от общего количества трудовых мигрантов в стране (The Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 2019). Мигранты играют значительную роль в экономическом развитии Российской Федерации, они занимают множество «непрестижных» должностей, которые имеют сложные условия труда, низкую оплату труда и во многом непривлекательны для местных соискателей (Ryazantsev, 2016). Среднеазиатские рабочие вынуждены терпеть плохие условия жизни и труда, многие из них живут в чрезвычайно стесненных условиях, подвалах, заброшенных фабриках, фургонах и других нежилых помещениях, лишенных элементарных удобств. Они часто оказываются в крайне уязвимом положении, так как многие работают неофициально (на «сером» рынке) без контрактов, надлежащих документов, страховки или правовой защиты, что делает их легкой мишенью для трудовой эксплуатации и торговли людьми (Ryazantsev, 2016). Отсутствие официальных трудовых договоров делает случаи злоупотреблений со стороны работодателей распространенными, не оставляя мигрантам законных средств защиты своих прав в судах (UNDP, 2015). Уязвимость мигрантов из Центральной Азии в России усугубляется отсутствием навыков русского языка и незнанием местной правовой базы. Мигранты часто непреднамеренно переходят на нелегальный статус и становятся жертвой мошеннических схем посредников, предлагающих дорогостоящие услуги по получению вида на жительство и разрешений на работу. Несмотря на то, что мигранты из Центральной Азии пользуются безвизовым въездом в Россию, они обязаны принять меры для продления своего пребывания. Согласно опросам, многие мигранты не имеют информации об этих требованиях, что приводит к штрафам, депортациям и запрету на повторный въезд (IOM, 2015b).

Исследования показывают, что уровень интеграции мигрантов в принимающее общество остается низким, и они, как правило, живут на задворках основной социальной жизни (Zotova & Cohen, 2016). Отсутствие знания русского языка и суровые условия труда ограничивают их возможности взаимодействия с местными жителями, что часто создает этнические анклавные среднеазиатских трудовых мигрантов в российских городах (Kholmatova, 2018). Мигранты часто работают по 12-16 часов в сутки, снимают дешевое жилье в переполненных коммунальных трудовых мигрантов и мало общаются с русскими, кроме своих работодателей. Мигрантам

также приходится сталкиваться с недоверием со стороны местных сообществ, о чем свидетельствуют опросы общественного мнения, свидетельствующие о всеобщем неодобрении трудовых мигрантов в российском обществе. В 2019 году 72% россиян считали, что российское правительство должно ограничить приток трудовых мигрантов в страну, а 63% считали, что в их городе/регионе слишком много иммигрантов (Levada-Center, 2019). Неприятие мигрантов в обществе дополняется частыми историями в СМИ и заявлениями политиков, изображающих присутствие мигрантов в стране как вредное (Zotova & Cohen, 2016). И наоборот, официальная правительственная риторика в России - это риторика интеграции иммигрантов с целью поддержки роста населения и удовлетворения потребностей местной экономики (Abashin, 2016).

### *Диаспора*

Длительный и стабильный поток мигрантов из Центральной Азии в Россию способствовал формированию в стране большой диаспоры. Диаспора служит усиливающим фактором, привлекающим в страну новых мигрантов, поскольку выбор мигрантами страны назначения сильно зависит от размера и развития местной диаспоры. Опросы мигрантов из Центральной Азии в России показывают, что большинство мигрантов приехали в Россию с помощью родственников и знакомых, уже работающих в России (Ryazantsev, et al., 2017).

Вопреки распространенному мнению, формирование диаспор - это не неизбежный процесс, а реакция на воспринимаемую потребность и благоприятную среду. Признавая потенциал, который таят в себе диаспоры, правительства стран Центральной Азии предприняли шаги по установлению более прочных связей со своими гражданами за рубежом и вовлечению их в местное развитие. В Кыргызской Республике масштабные встречи представителей кыргызской диаспоры (Мекендештер, Замандаш) были инициированы бывшим Президентом Республики и проводятся ежегодно. Эти встречи направлены на привлечение инвестиций от хорошо зарекомендовавших себя мигрантов за рубежом, а также вовлечение высококвалифицированных граждан в местную экономику (Ryazantsev, et al., 2017).

По мере того как в 2017 году правительство Узбекистана изменило свою позицию в отношении международной трудовой миграции, возросло признание потенциала миграции, который может быть использован для местного развития в Узбекистане. Президент Шавкат Мирзиев провел встречи с представителями узбекских диаспор в различных странах ОЭСР и призвал их использовать свои навыки в поддержку развития Узбекистана (Eraliev, 2019). Правительство также создало экспертный совет «Буюк Келажак», который представляет собой платформу, привлекающую высококвалифицированных узбеков, представляющих различные дисциплины, проживающих в разных странах, для обсуждения стратегий развития Узбекистана. Объединяя около 300 членов, платформа накапливает опыт в области права, экономики, финансов, медицины, управления, образования и т.д. и поддерживает правительство в разработке программ реформ в соответствующих областях (Eraliev, 2019). Дальнейшая инициатива правительства связана с созданием фонда Эль-Юрт Умиди, целью которого является обучение узбекских специалистов за рубежом и участие в более личном диалоге с узбекскими специалистами за рубежом (El-Yurt Umidi Foundation, 2020). Фонд выявляет узбекских специалистов, работающих по всему миру, и вовлекает их в диалог, чтобы соотнести их навыки с потребностями национальных министерств и других государственных учреждений. Мигранты могут предоставлять свои услуги государственным учреждениям дистанционно или возвращаться в свою страну для трудоустройства на полный рабочий день (El-Yurt Umidi Foundation, 2020).

#### 4.2. Основные пробелы в разработке и проведении экономической политики

В этой главе излагаются ключевые пробелы в разработке и проведении экономической политики в странах Центральной Азии. Цель состоит в том, чтобы выявить области, в которых правительства не оказывают необходимой поддержки своим мигрантам, и воспользоваться потенциалом, созданным благодаря крупным сетям мигрантов, потокам денежных переводов и сохраняющейся привязанности мигрантов к своим сообществам происхождения.

##### *Поддержка (ре) интеграции*

Мигранты из Центральной Азии в России относятся к одной из наиболее уязвимых групп трудящихся. Мигранты в значительной степени изолированы от социальной жизни в России, что увеличивает их уязвимость перед рисками и эксплуатацией. Основными причинами, препятствующими интеграции мигрантов в России, являются преобладание мигрантов без документов, ограниченное знание русского языка, негативный образ трудовых мигрантов из Центральной Азии и нехватка интеграционных услуг в российском обществе (Abashin, 2016).

Правительства стран Центральной Азии часто недооценивают важность интеграции мигрантов в российское общество, поскольку рассматривают интеграцию в российские общества как угрозу связям мигрантов со своей страной (Abashin, 2016). На практике воспринимаемое противоречие между интеграцией в принимающих общества и сохранением связи с родными сообществами в значительной степени вымышлено, учитывая транснациональный характер жизни мигрантов. Мигранты создают социальные сферы, которые выходят за пределы географических границ и одновременно связывают их с принимающими сообществами, а также с местами их происхождения. Кроме того, значимая интеграция в принимающих сообществах часто помогает мигрантам поддерживать качественное взаимодействие со своими сообществами дома. Однако это видение в значительной степени отсутствует в политике властей России и Центральной Азии, что препятствует интеграции мигрантов в принимающие страны, а также их эффективному вкладу в развитие своих стран (Abashin, 2016).

Поддержка центральноазиатскими властями диаспорских сообществ в целях содействия интеграции мигрантов в принимающие сообщества по-прежнему отсутствует. Диаспоры в значительной степени самоорганизуются для обеспечения повседневных потребностей мигрантов, но их влияние на улучшение интеграции мигрантов в российские сообщества остается ограниченным.

Значительные проблемы сохраняются в области реинтеграции мигрантов в родные сообщества. Поскольку модели трудовой миграции работников из Центральной Азии часто носят временный характер, их реинтеграция в направляющие сообщества должна быть одним из главных приоритетов местной политической повестки дня. Однако исследования показывают сохраняющиеся пробелы в политике на национальном и местном уровнях по реинтеграции возвращающихся мигрантов в социальную и экономическую жизнь на родине (Abdulloeva, et al., 2017). Поскольку ужесточение административных мер в России приводит к высылке все большего числа мигрантов на родину, растущий объем возвратной миграции требует более согласованных мер правительств по минимизации последствий. Эксперты указывают на отсутствие достаточных услуг для возвращения мигрантов и угрозу обострения бедности и преступности по мере того, как все больше мигрантов возвращаются домой из России (Abdulloeva, et al., 2017; ILO, 2010).

## *Эффективное использование денежных переводов и предпринимательство*

Мигранты обладают большим потенциалом, который может быть направлен на развитие местной экономики. Международные исследования свидетельствуют о превосходных когнитивных навыках мигрантов, а также о склонности к риску, которые являются качествами, которые могут быть использованы для развития местного предпринимательского климата (Dustmann, et al., 2017). Этот потенциал остается в значительной степени неиспользованным в странах Центральной Азии. Мигранты, возвращающиеся в свои родные сообщества, часто с трудом находят работу и трудно приспосабливаются к местной экономике. Не имея возможности найти работу, многие предпочитают открыть собственное предприятие, но их знания о предпринимательстве остаются ограниченными из-за небольшого опыта и вовлеченности в ведение бизнеса (Ryazantsev, et al., 2017).

Хотя большинство мигрантов сообщают о готовности начать свой бизнес, только 5-7% мигрантов извещают об использовании накопленных ими средств для инвестиций (Kakhkharov, 2018). Неблагоприятная деловая среда, коррупция и отсутствие механизмов поддержки в домашних сообществах создают непреодолимые препятствия, которые вынуждают мигрантов бездействовать и оставаться без работы во время их возвращения домой. Множество разрешений, которые нужно получить, и взяток, которые нужно заплатить местным властям, препятствуют инициативам потенциальных предпринимателей. Механизмы поддержки предпринимательства и предоставления льгот малым предпринимателям остаются ограниченными, что лишает мигрантов возможности направлять свои средства на производственные цели (Zhanaltay, 2018). Хотя политика, благоприятствующая стартапам, остается ограниченной в Центральной Азии, опросы также показывают, что более половины мигрантов не знают о существующих финансовых льготах и привилегиях, предоставляемых малому бизнесу (UNDP, 2015; Ryazantsev & Ochirova, 2019).

Сам по себе объем денежных переводов, получаемых странами Центральной Азии, создает огромный социально-экономический потенциал для улучшения местных условий жизни. Однако исследования показывают, что денежные переводы в основном используются для удовлетворения краткосрочных потребностей, ремонта или покупки недвижимости и организации пышных торжеств. Правительства не смогли внести каких-либо существенных изменений в эти структуры расходов, за исключением введения ограничений на количество гостей на свадьбах (Zotova & Cohen, 2016). Хотя существует ряд инициатив на низовом уровне, возглавляемых группами мигрантов или местными НПО, которые облегчают коллективное использование денежных переводов для государственной инфраструктуры, правительства не вносят никакого вклада в усиление их социально-экономического воздействия на развитие сообществ (Ryazantsev & Ochirova, 2019).

### *Предварительные тренинги для мигрантов*

Мигранты из Центральной Азии относятся к числу наиболее уязвимых мигрантов из-за широко распространенных нарушений, отсутствия языковых навыков, недостаточной осведомленности о миграционных правилах и незначительных уровней интеграции в принимающих сообществах. Государственные механизмы предоставления мигрантам необходимой предварительной информации об их законных правах, возможностях и обязанностях сильно отстают, о чем свидетельствует большое количество депортаций и случаев трудовой эксплуатации, зарегистрированных в Российской Федерации. Особые проблемы сохраняются в сельских районах и малых городах, которые порождают наибольшие миграционные потоки и одновременно имеют наименьший доступ к предварительным тренингам и основным каналам связи. Опросы в основном показывают, что родственники и друзья остаются основными

источниками информации для мигрантов при обращении за юридической консультацией по их миграционным планам (UNDP, 2015).

В Таджикистане до сих пор отсутствует эффективная система услуг по подготовке мигрантов к отъезду. Несмотря на наличие централизованно управляемой сети консультационных центров для трудовых мигрантов, эти центры обладают весьма ограниченными возможностями ввиду отсутствия финансирования, небольшого штата сотрудников и ограниченного круга обязанностей. Центры предоставляют мигрантам только юридические консультации и не предлагают никаких дополнительных тренингов для улучшения подготовки мигрантов к работе за рубежом, таких как обучение иностранным языкам и профессиональным навыкам, предоставление информации о возможностях трудоустройства и механизмах поиска работы, предоставление информации о наличии услуг за рубежом и т.д. (Abdulloeva, et al., 2017). Как уже говорилось ранее, подготовка мигрантов перед их отъездом играет ключевую роль в защите их от рисков эксплуатации и злоупотреблений за рубежом. Кроме того, более качественные услуги перед выездом могут помочь мигрантам расширить свой выбор мест назначения, чтобы уменьшить зависимость от России и искать потенциально более выгодные возможности трудоустройства в других странах (Abdulloeva, et al., 2017).

## **5. Участие местных органов власти ЦА в управлении миграцией**

В данной главе рассматривается современное состояние дел в управлении миграцией в Узбекистане, Таджикистане и Кыргызской Республике, а также роль местных органов власти в этом процессе. На основе изъятий в разработке и проведении экономической политики, выявленных в предыдущей главе, разрабатываются рекомендации по использованию потенциала развития миграции путем более активного участия местных органов власти в управлении миграцией.

### **5.1. Текущая ситуация**

#### *Таджикистан*

Таджикистан был одним из первых государств Центральной Азии, принявших в 1998 году Концепцию государственной миграционной политики, в которой подчеркивается важность миграционных процессов в формировании национальной политики (Ryazantsev, 2016). Закон о миграции был разработан в 1999 году и до сих пор остается в силе с рядом изменений, внесенных в последующие годы. Самым последним директивным документом, регулирующим миграцию в Таджикистане, является Национальная стратегия международной трудовой миграции граждан Республики Таджикистан на 2011-2015 годы, которая с тех пор не обновлялась. Вопросы миграции в настоящее время регулируются другими программными документами, такими как Национальная стратегия противодействия терроризму и экстремизму и Национальная программа поддержки занятости населения Таджикистана (Abdulloeva, et al., 2017). Ни в одном из этих документов не подчеркивается участие местных органов власти в управлении миграцией, а реализация миграционной политики в значительной степени находится в ведении Министерства труда, миграции и занятости. Министерство имеет Бюро по вопросам миграции, созданное в нескольких местах по всей стране и сеть центров консультирования и предотъездной подготовки. Однако сеть центров не соответствует спросу, не имеет достаточного финансирования и не обеспечивает крупномасштабного обучения будущих мигрантов перед отъездом (Abdulloeva, et al., 2017). Сеть также не использует преимущества структуры местного управления, и в целом участие местных органов власти в управлении миграцией остается незначительным.

## Кыргызская Республика

На момент написания настоящей статьи Кыргызская Республика находится в процессе доработки новой Концепции государственной миграционной политики, которая наряду с Законом о международной миграции станет основным документом, регулирующим миграционные процессы в стране. Разработка документа характеризовалась активным участием международных и местных неправительственных органов и в первую очередь отражала роль местных органов власти в реализации миграционной политики государства. В концепции подчеркивается важность активного привлечения местных органов власти к управлению миграцией и использования потенциала широкой сети региональных органов власти для расширения охвата услугами мигрантов. Концепция признает, что участие местных органов власти имеет решающее значение для обеспечения должного учета местных условий миграции и рынка труда при управлении миграцией, предоставления целевых услуг по подготовке и реинтеграции мигрантов и использования миграции для развития наиболее уязвимых сообществ страны. В концепции также рассматривается роль местных органов власти в налаживании контактов с диаспорами с целью вовлечения их в местное развитие и создания механизмов трансграничной передачи навыков.

## Узбекистан

Смена руководства в 2017 году привела к резкому изменению подхода правительства к международной трудовой миграции (Seitz, 2019). За период с 2017 года страна добилась заметного прогресса в регулировании трудовой миграции, разработав в декабре 2019 года Законопроект о миграции и активизировав усилия по защите прав мигрантов. Недавно укрепленное Агентство по внешней трудовой миграции при Министерстве занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан взяло на себя ведущую роль в управлении миграцией, открыв региональные представительства по всей стране и представительства за рубежом (Seitz, 2019). Участие местных органов власти в этом процессе остается значительным пробелом в этом процессе и подчеркивает необходимость единого стратегического документа, определяющего подход правительства к управлению миграцией. Самая последняя концепция миграционной политики была разработана в 2013 году, которая сейчас явно устарела и не может адаптироваться к последующим изменениям в международном и местном миграционном контексте (IOM, 2019). Важным недостатком, отмеченным в докладах, является нехватка услуг по предотъездной подготовке и реинтеграции в стране. В ответ на этот пробел Агентство по внешней трудовой миграции сотрудничает с местными администрациями в целях расширения сети служб реинтеграции, ведения учета мигрантов, возвращающихся в свои сообщества, и предоставления целевых услуг, способствующих их интеграции в местный рынок труда (IOM, 2019; Bazyleva, 2018).

## Махалли

Обсуждая участие местных органов власти в миграционных процессах Центральной Азии, важно подчеркнуть культуру *махаллей* в этих странах. Махалля - это коллективы семей, проживающих по соседству в городской или сельской местности, возглавляемые самоуправляющимся органом махаллинского комитета. Махаллинские комитеты состоят из местных уважаемых старейшин, духовных лидеров и обычных граждан, которые регулярно встречаются для обсуждения общественных вопросов района. Махалли участвуют в решении различных вопросов инфраструктуры и строительных работ, в организации коллективных праздников или общественных работ (Fryer, et al., 2016). Махалли имеют давнюю историю в Центральной Азии, особенно среди узбеков и таджиков. Пережив бурные годы советской власти, они остаются актуальными и в современной жизни общин Узбекистана и Таджикистана. Эти коммунальные

единицы присутствуют во всех городских и сельских поселениях стран, объединяя около 3000 жителей из различных этнических и социальных слоев (Kuliev, 2019). В Узбекистане махалли были институционализированы центральными органами власти, интегрировав их в качестве официальной самоуправляемой административной единицы в структуру управления страной. Если исторически лидеры махалли избирались неформально членами сообщества, то в настоящее время они избираются местными жителями, а затем официально назначаются городскими администрациями (Dadabaev, 2017). Махалли рассматриваются как средство компенсации недостатков местных и центральных административных единиц путем приближения управления к людям, локализации недовольства и создания консенсуса в меньших масштабах для содействия сотрудничеству на благо общества (Dadabaev, 2017).

Махалли играют важную роль в миграционных процессах, участвуя в принятии членами сообщества решений о трудовой миграции, оказывая помощь в поиске работы за рубежом, предоставляя информацию об условиях за рубежом, вовлекая мигрантов и их семьи в местное развитие и поддерживая реинтеграцию мигрантов (Fryer, et al., 2016). Сама природа махаллей как тесно переплетенной сети семей по соседству служит системой, способствующей большему вовлечению мигрантов в местное развитие. Качественное исследование связей трудовых мигрантов с их родными сообществами показало выдающуюся роль махаллей в облегчении этих связей, поощряя мигрантов вносить свой вклад в развитие сообществ и направлять часть денежных переводов на общественное благо. Мигранты также выражают большее доверие к махаллям в отличие от региональных и центральных органов власти и проявляют большую готовность вносить свой вклад в развитие своих непосредственных сообществ (ILO, 2010). Махалли можно охарактеризовать как наиболее широко распространенное значение сообществ среди узбеков и таджиков. Поскольку ожидается, что мигранты и их семьи будут вносить вклад в развитие сообществ за счет увеличения доходов, махалли, как правило, представляют сообщества, с которыми они наиболее активно взаимодействуют (Fryer, et al., 2016; ILO, 2010). Хотя потенциал махаллей получил широкое признание, их роль в современных структурах управления остается неопределенной, а их роль в мобилизации сообществ и служении в качестве расширения государственного управления для управления миграцией, ориентированной на развитие, остается недостаточно востребованной (Dadabaev, 2017).

## 5.2. Использование потенциала местных органов власти – рекомендации

В этом документе рассматривались особенности миграции из южной части Центральной Азии и анализировались ее последствия для развития отправляющих их сообществ и самих мигрантов. На основе анализа пробелов в политике управления миграцией, ориентированной на развитие, в этих странах были разработаны следующие рекомендации для содействия эффективному вовлечению местных органов власти в управление миграцией.

### Предотъездная ориентация

Местные органы власти должны играть ведущую роль в защите мигрантов, предоставляя мигрантам более широкий доступ к качественным консультациям и обучению перед отъездом. Тренинги перед отъездом должны предоставлять информацию о законных правах и обязанностях мигрантов в странах прибытия, связывать их с ключевыми вспомогательными службами за рубежом.

Учитывая масштабы трудовой миграции из южных стран Центральной Азии, децентрализованное предоставление услуг перед отъездом становится важным инструментом. Однако для обеспечения качества и разнообразия консультаций и тренингов важно разработать централизованную учебную программу в тесном сотрудничестве с группами мигрантов,

местными органами власти и местными и международными неправительственными организациями. Централизованная учебная программа должна объединять уроки, извлеченные из опыта мигрантов и организаций, оказывающих поддержку группам мигрантов. Впоследствии децентрализованная сеть консультационных центров на базе местных органов власти может взять на себя ведущую роль в предоставлении услуг по обучению мигрантов. Центры могут использовать ресурсы бывших трудовых мигрантов для предоставления консультаций и обучения будущим работникам в рамках более широкого пакета услуг по реинтеграции, предлагаемых возвращающимся мигрантам.

### Услуги по реинтеграции

Услуги по реинтеграции по-прежнему остро отсутствуют в направляющих сообществах стран Центральной Азии. Даже при наличии соответствующих государственных программ надлежащий охват мигрантов остается проблемой (осведомленность мигрантов о программах реинтеграции ограничена), и поэтому необходимо более децентрализованное управление такими инициативами. Важно активно привлекать местные органы власти (включая махалли) к оказанию услуг по реинтеграции и предоставлять пакеты услуг по реинтеграции, адаптированные к региональному контексту. Местные органы власти обладают уникальными возможностями для оказания услуг по реинтеграции возвращающимся мигрантам и содействия их более плавной адаптации к местным социальным и экономическим условиям. Исследования показывают, что мигранты из Центральной Азии преимущественно молоды, и их работа в России часто является их первым опытом трудоустройства. Учитывая отсутствие опыта взаимодействия с местным рынком труда, возвращающиеся обратно мигранты с трудом приспосабливаются, требуя дополнительной поддержки со стороны органов власти. Реинтеграция трудовых мигрантов должна быть включена в местные стратегии развития для разработки целевых программ их интеграции на рынках труда и в социальную жизнь местных сообществ. Целевые программы могут включать:

- медицинские услуги по устранению любых проблем со здоровьем, связанными с тяжелыми условиями труда за рубежом.
- краткосрочные программы подготовки и переподготовки кадров, способствующие быстрому включению в рынок труда.
- льготные гранты и кредиты для расширения доступа к финансированию и поддержки предпринимательства.
- льготные налоговые схемы для стимулирования экономической активности мигрантов в сообществах их происхождения.
- специализированные тренинги и рекомендации для поддержки их на ранних стадиях создания бизнеса.

### Использование денежных переводов для местного развития

Эффективное использование денежных переводов для долгосрочных инвестиций в развитие домохозяйств и сообществ остается проблемой как для Узбекистана, так и для Таджикистана и Кыргызстана. Существуют общественные инициативы, возглавляемые махаллями в Таджикистане и Узбекистане, которые направляют денежные переводы сообществ на общественное благо, однако эти инициативы в настоящее время не имеют официальной поддержки со стороны местных органов власти. Основываясь на опыте других стран, получающих крупные потоки денежных переводов, страны Центральной Азии имеют хорошую возможность внедрить схемы 1x1, в которых денежные переводы мигрантов сопровождаются равным объемом средств от местных органов власти.

Более эффективное использование денежных переводов может быть обеспечено за счет широкого охвата семей мигрантов подготовкой по вопросам финансовой грамотности. Финансовая грамотность была продемонстрирована как особенно эффективная область деятельности для стран с большой зависимостью от денежных переводов, поскольку они обеспечивают навыки безопасных и эффективных способов сбережения и инвестирования денег, обучают управлению бюджетами домашних хозяйств и расширяют использование средств на цели развития.

### Вовлечение диаспор

Инициативы по вовлечению диаспор часто инициируются центральными органами власти, но важно признать актуальность вовлечения местных властей в инициативы этого процесса. Опросы мигрантов из Центральной Азии показывают большую готовность мигрантов вносить свой вклад в развитие своих непосредственных сообществ, таким образом, махалли и другие местные органы власти имеют больше возможностей для поощрения инвестиций и участия диаспор. Кроме того, при централизованном управлении такие схемы, как правило, не учитывают определенные регионы страны, и в результате возможности не в равной степени доступны для различных региональных групп населения страны.

Непрерывный отток рабочих из Центральной Азии привел к созданию крупных сообществ граждан Центральной Азии за рубежом, однако формирование диаспоры не обязательно является автоматическим процессом и требует активного содействия со стороны направляющих сообществ. Обеспечивая качественную ориентацию перед отъездом и создавая механизмы взаимодействия диаспоры с их родными сообществами, местные органы власти могут сыграть важную роль в поддержке формирования ассоциаций мигрантов за рубежом. Как свидетельствует опыт других стран, ассоциации мигрантов могут быть ценной транслокационной платформой для улучшения интеграции мигрантов в принимающие сообщества и содействия их постоянному участию в местном развитии местных сообществ.

### Использование потенциала махаллей для управления миграцией, ориентированного на развитие

Махалли обладают большим потенциалом в Узбекистане и Таджикистане, учитывая их активное участие в развитии сообществ, близость к потребностям жителей, высокий статус среди населения и доверие со стороны мигрантов. Махалли уже играют важную роль на протяжении всего миграционного цикла, участвуя в принятии решения членами сообщества о миграции, оказывая помощь в подготовке к миграции, получая денежные переводы сообщества от мигрантов и поддерживая контакты с сообществами мигрантов. Комитеты махаллей могут играть важную роль в предоставлении услуг перед отъездом и реинтеграции, в привлечении диаспор, управлении схемами подбора денежных переводов и предоставлении поддержки семьям мигрантов.

## Библиография

- Abashin, S., 2016. Transnational Migration in Russia and the Potential for Integration. In: M. Rozanova, ed. *Labour Migration and Migrant Integration Policy in Germany and Russia*. Saint Petersburg: Saint Petersburg State University.
- Abdulloeva, N., Bogdasaryan, M., Koak, A. & Yakimov, A., 2017. *Единый Доклад по Миграции в Кыргызской Республике, Республике Армения, Республике Таджикистан и Российской Федерации*, s.l.: Caritas France, Fair & Sustainable Development Solutions.
- Abdulloev, I., Epstein, G. & Gang, I., 2020. Migration and Forsaken Schooling in Kyrgyzstan, Tajikistan, and Uzbekistan. *Journal of Development and Migration*, 11(4).
- Abdurakhimov, A., 2018. External and Internal Migration in Central Asia: Are the Countries of Central Asia in the Emigration Trap?. In: M. Laruelle & C. Schenk, eds. *Eurasia on the Move: Interdisciplinary Approaches to a Dynamic Migration Region*. Washington DC: Central Asia Program, The George Washington University.
- Ahunov, M., Kakhkharov, J., Parpiev, Z. & Wolfson, I., 2015. Socio-economic consequences of labor migration in Uzbekistan. *Discussion Papers in Economics, Griffith Business School*.
- Asis, M. & Rannveig Agunias, D., 2012. *Strengthening Pre-departure Orientation Programmes in Indonesia, Nepal and the Philippines*, s.l.: International Organization for Migration.
- Bahovadinova, M. & Scarborough, I., 2018. Capitalism Fulfills the Final Five-Year Plan: How Soviet-Era Migration Programs Came to Fruition in Post-Soviet Eurasia. In: M. Laruelle & C. Schenk, eds. *Eurasia on the Move: Interdisciplinary Approaches to a Dynamic Migration Region*. Washington DC: Central Asia Program, The George Washington University.
- Vazyleva, S., 2018. Современные Миграционные Процессы В Контексте Региональных Противоречий На Примере Узбекистана. *RUDN Journal of Public Administration*, 5(1), pp. 103-111.
- Bhutia, S., 2020. Can Uzbekistan gain from EAEU membership?. *Eurasianet.org*, 10 January.
- Cassarino, J.-P., 2004. Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited. *International Journal on Multicultural Societies*, 6(2), pp. 253-279.
- Clement, M., 2011. Remittances and household expenditure patterns in Tajikistan: A propensity score matching analysis. *Asian Development Review*, 28(2), p. 58–87 .
- Dadabaev, T., 2017. Between State and Society: The Position of the Mahalla in Uzbekistan. In: M. Ismailov, T. Dadabaev & Y. Tsujinaka, eds. *Social Capital Construction and Governance in Central Asia: Communities and NGOs in post-Soviet Uzbekistan*. New York: Palgrave Macmillan .
- De Haas, H., 2005. International Migration, Remittances and Development: myths and facts. *Third World Quarterly*, 26(8), p. 1269 – 1284.
- De Haas, H., 2010. Migration and Development: A Theoretical Perspective. *International Migration Review*, 44(1), p. 227–264.
- Duquette-Rury, L., 2014. Collective Remittances and Transnational Coproduction: the 3 × 1 Program for Migrants and Household Access to Public Goods in Mexico. *Studies in Comparative International Development*, 49(1), pp. 112-139.
- Dustmann, C., Fasani, F., Meng, X. & Minale, L., 2017. Risk Attitudes and Household Migration Decisions. *IZA Discussion Papers, Institute of Labor Economics (IZA)*, Issue 10603.
- EC-UN JMDI, 2010. *From Migration to Development: Lessons Drawn from the Experience of Local Authorities*, Brussels: EC-UN Joint Migration and Development Initiative.
- El-Yurt Umidi Foundation, 2020. *El-Yurt Umidi Foundation*. [Online] Available at: <http://eyuf.uz/> [Accessed 15 May 2020].
- Eraliev, S., 2019. Can Return Migration Be a ‘Brain Gain’ for Uzbekistan?. *The Diplomat*, 31 May.
- Eromenko, I., 2016. Do Remittances Cause Dutch Disease in Resource Poor Countries of Central Asia?. *George Elliott School of International Affairs, Central Asia Programme Economic Papers Series*, Issue № 18.

- FAO, 2019. Unveiling the matching grants programme for migrants in Tajikistan. *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, 24 January.
- Fargues, P., 2006. *The Demographic Benefit of International Migration. Hypothesis and Application to Middle Eastern and North African Contexts*, Washington DC: World Bank Policy Research Papers.
- Frank, R., 2005. International Migration and Infant Health in Mexico. *Journal of Immigration Health*, 7(1), pp. 11-22.
- Fryer, P., Virkkunen, J. & Usmonov, F., 2016. What kind of choice? Understanding migration in Tajikistan. In: I. Liikanen, J. Scott & T. Sotkasiira, eds. *The EU's Eastern Neighbourhood Migration, borders and regional stability*. New York: Routledge, pp. 182-198.
- García Zamora, R., 2005. *Collective Remittances and the 3x1 Program as a Transnational Social Learning Process*. Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Gatskova, K., Ivlevs, A. & Dietz, B., 2017. *Does migration affect education of girls and young women in Tajikistan?*. Helsinki, The United Nations University World Institute for Development.
- Hercog, M. & Siegel, M., 2013. Diaspora Engagement in India: From Non-Required Indians to Angels of Development. In: M. Collyer, ed. *Emigration Nations: Policies and Ideologies of Emigrant Engagement*. s.l.:Palgrave, pp. 75-99.
- ILO, 2010. *Migration and Development in Tajikistan – Emigration, Return and Diaspora*, Moscow: International Labour Organization.
- IOM, 2013. *World Migration Report*, Geneva: International Organization for Migration.
- IOM, 2015a. *Mainstreaming migration into local development planning and beyond*, Geneva: International Organization for Migration.
- IOM, 2015b. *Mapping on Irregular Migration in Central Asia 2014*, Astana: International Organization for Migration.
- IOM, 2019. *Внешняя Молодежная Миграция в Странах Центральной Азии: Анализ Рисков и Минимизация Негативных Последствий*, Astana: International Organization for Migration.
- JICA Research Institute, 2019. *Migration, living conditions and skills: Panel Study - Tajikistan 2018*, Dushanbe: JICA Research Institute.
- JMDI, 2015. *Managing the link between migration and local development*, s.l.: Joint Migration and Development Initiative, International Training Centre of the ILO, International Organization for Migration.
- JMDI, 2017. *Financial Literacy Training as a Key Factor in Harnessing the Development Potential of Remittances*, s.l.: Joint Migration and Development Initiative.
- Kakhkharov, J., 2018. Remittances as a Source of Finance for Entrepreneurship in Uzbekistan. In: M. Laruelle & C. Schenk, eds. *Eurasia on the Move: Interdisciplinary Approaches to a Dynamic Migration Region*. Washington DC: Central Asia Program, The George Washington University.
- Kaźmierkiewicz, P., 2016. Relative Impact of Administrative Measures on Labour Migration Flows from Central Asia. *Politeja-Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*, 2(41), pp. 57-76.
- Kholmatova, N., 2018. Changing the Face of Labor Migration? The Feminization of Migration from Tajikistan to Russia. In: M. Laruelle & C. Schenk, eds. *Eurasia on the Move: Interdisciplinary Approaches to a Dynamic Migration Region*. Washington D.C.: The George Washington University, Central Asia Program.
- King, R. & Collyer, M., 2016. Migration and Development Framework and its Links to Integration. In: B. Garcés-Masareñas & R. Penninx, eds. *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*. s.l.:Springer, pp. 167-178.
- Kroeger, A. & Anderson, K., 2014. Remittances and the Human Capital of Children: New Evidence from Kyrgyzstan During Revolution and Financial Crisis, 2005–2009. *Journal of Comparative Economics*, 42(3), pp. 770-785.
- Kuliev, K., 2019. Uzbekistan: Why Should the State Weaken Control Over the Institute of Makhalla?. *Central Asian Bureau for Analytical Reporting (CABAR)*, 17 January.
- Levada-Center, 2019. Мониторинг Ксенофобских Настроений - Мигрантофобия. 18 09.

- Levitt, P. & Lamba-Nieves, D., 2011. Social remittances revisited. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(1), pp. 1-22.
- Lindstrom, D. & Muñoz-Franco, E., 2005. Migration and the diffusion of modern contraceptive knowledge and use in rural Guatemala. *Studies in Family Planning*, 36(4), pp. 277-88.
- Malyuchenko, I., 2015. *Labour Migration from Central Asia to Russia: Economic and Social Impact on the Societies of Kyrgyzstan, Tajikistan, and Uzbekistan*, Bishkek: OSCE Academy.
- Newland, K. & Tanaka, H., 2010. *Mobilizing Diaspora Entrepreneurship for Development*, Washington DC: Migration Policy Institute.
- Olesen, h., 2003. Migration, Return, and Development: An Institutional Perspective. In: *Migration Development Nexus*. Geneva: International Organization for Migration.
- Østergaard-Nielsen, E., 2016. Sending Country Policies. In: B. Garcés-Masareñas & R. Penninx, eds. *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*. s.l.:Springer, pp. 147-167.
- Penninx, Rinus & Garcés-Masareñas, Blanca, 2016. *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*. s.l.:Springer Nature.
- Phiruz, I., 2018. Таджикистан в ожидании инвестиций трудовых мигрантов. *Radio Liberty*, 17 October.
- Rathasupriyo, D. et al., 2019. Data release: Remittances to low- and middle-income countries on track to reach \$551 billion in 2019 and \$597 billion by 2021. *World Bank blog: People Move*, 16 October.
- Rosstat, 2018. *Численность и миграция населения Российской Федерации в 2017 году*, s.l.: Федеральная служба государственной статистики.
- Ryazantsev, S., 2016. Labour Migration from Central Asia to Russia in the Context of the Economic Crisis. *Russia in Global Affairs - Valdai Papers*, 31 August.
- Ryazantsev, S. & Ochirova, G., 2019. The impact of labour migration on the sustainable development of central asia. *Ponte*, 75(7/1).
- Ryazantsev, S., Ter-Akopov, A., Pismennaia, E. & Lukyanova, A., 2017. Diasporas as Informal Tools for Regulating Migration in the Eurasian Economic Union. *Central Asia and the Caucasus*, 18(3).
- Sagynbekova, L., 2017. International Labour Migration in the Context of the Eurasian Economic Union: Issues and Challenges of Kyrgyz Migrants in Russia. *Institute of Public Policy and Administration (IPPA) working paper series*, Issue 39.
- Schenk, C., 2018. Eurasian Migration Studies: Challenges and Developments. In: M. Laruelle & C. Schenk, eds. *Eurasia on the Move: Interdisciplinary Approaches to a Dynamic Migration Region*. Washington DC: Central Asia Program, The George Washington University.
- Seitz, W., 2019. *International Migration and Household Well-being: Evidence from Uzbekistan*, s.l.: World Bank Group.
- Sen, A., 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf.
- Sharifzoda, K., 2019. Central Asia's Russian Migration Puzzle. *The Diplomat*, 11 October.
- Sharifzoda, K., 2019. Central Asia's Russian Migration Puzzle: An interview with Caress Schenk. *The Diplomat*, 11 October.
- The Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 2019. *Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь - декабрь 2019 года с распределением по и регионам*, s.l.: s.n.
- UN DESA, 2020. *Total migrant stock at mid-year by origin and by major area, region, country or area of destination, 1990-2019*, s.l.: United Nations Population Division Department of Economic and Social Affairs.
- UNDP, 2015. *Labour Migration, Remittances, and Human Development in Central Asia*, s.l.: United Nations Development Program Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States.
- Van Ewijk, E. & Nijenhuis, G., 2016. Translocal Activities of Local Governments and Migrant Organizations. In: B. Garcés-Masareñas & R. Penninx, eds. *Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors*. s.l.:Springer, pp. 127-147.

- Wang, D., Hagedorn, A. & Chi, G., 2019. Remittances and household spending strategies: evidence from the Life in Kyrgyzstan Study, 2011–2013. *Journal of Ethnic and Migration Studies*.
- World Bank, 2018. *A Migrant's Journey for Better Opportunities: The Case of Pakistan*, s.l.: World Bank Group.
- World Bank, 2020. *Migration and Remittances*, s.l.: s.n.
- Zhanaltay, Z., 2018. Social Remittance Dynamics in Central Asia: Potential and Limitations . In: M. Laruelle & C. Schenk, eds. *Eurasia on the Move: Interdisciplinary Approaches to a Dynamic Migration Region*. Washington DC: Central Asia Program, The George Washington University.
- Zotova, N. & Cohen, J., 2016. Remittances and their social meaning in Tajikistan. *Remmitances Review*, 1(1), pp. 5-16.