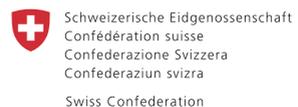




НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

# Кыргызстан

## Расширенный миграционный профиль 2010-2015



УДК 325  
ББК 60.7  
К 97

## **Национальный институт стратегических исследований Кыргызской Республики**

### **Международная Организация по Миграции**

#### **Редакционная коллегия**

Главный редактор:  
Т.И. Султанов

Авторский коллектив:  
Г.К. Ибраева, М.К. Аблезова

#### **Выпускающие редакторы:**

С.В. Радченко, Ж.Р. Ирсакова, Э.А. Омуркулова-Озерска, М. Манке,  
О.С. Чудиновских, А.В. Данышина, Ж.С. Бекетаева, А.Т. Бисембина

#### **Межведомственная рабочая группа:**

- Э.А. Омуркулова-Озерска - Национальный институт стратегических исследований Кыргызской Республики
- Ж.Р. Ирсакова - Национальный институт стратегических исследований Кыргызской Республики
- Т.С. Таипова - Национальный статистический комитет Кыргызской Республики
- Г.Ж. Джайлобаева - Национальный статистический комитет Кыргызской Республики
- А.Ж. Мамбетов - Министерство внутренних дел Кыргызской Республики
- Сарлыкбек уулу Мирлан - Государственная пограничная служба Кыргызской Республики
- Б.О. Арзыкулова - Министерство здравоохранения Кыргызской Республики
- Ж.Н. Омурова - Министерство экономики Кыргызской Республики
- С.А. Корчуева - Министерство иностранных дел Кыргызской Республики
- А.К. Минбаев - Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики
- У. Шамшиев - Государственная служба миграции при Правительстве Кыргызской Республики
- Б.С. Айдакеева - Государственная служба миграции при Правительстве Кыргызской Республики

#### **Дизайн и верстка:**

М.С. Блинова

К 97 Кыргызстан – расширенный миграционный профиль. – Б.: 2016. - 214 с.  
К 0703000000-16 УДК 325  
ББК 60.7

ISBN 978-9967-11-550-7

**КЫРГЫЗСТАН**

**РАСШИРЕННЫЙ  
МИГРАЦИОННЫЙ ПРОФИЛЬ**

**2010-2015**

Настоящий Расширенный миграционный профиль подготовлен в рамках Глобальной программы по включению в стратегии развития миграционной составляющей, реализуемой Международной Организацией по Миграции и Программой развития Организации Объединенных Наций при финансовой поддержке Правительства Швейцарии. Документ основан на данных Национального статистического комитета Кыргызской Республики, Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики, Министерства внутренних дел Кыргызской Республики, Государственной регистрационной службы при Правительстве Кыргызской Республики, Национального банка Кыргызской Республики, Министерства здравоохранения Кыргызской Республики, Министерства образования и науки Кыргызской Республики, Государственной пограничной службы Кыргызской Республики, Министерства экономики Кыргызской Республики, Министерства иностранных дел Кыргызской Республики.

Данный документ предназначен для представителей органов государственного управления, международных и неправительственных организаций, занимающихся проблемами управления в сфере миграции, а также для экспертов и исследователей.

Информация, указанная в данном исследовании, может не совпадать с мнением и позицией НИСИ КР, Национального статистического комитета Кыргызской Республики, Министерства внутренних дел Кыргызской Республики, Государственной пограничной службы Кыргызской Республики, Министерства здравоохранения Кыргызской Республики, Министерства экономики Кыргызской Республики, Министерства иностранных дел Кыргызской Республики, Государственной регистрационной службы при Правительстве Кыргызской Республики, Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики, МОМ, ПРООН, Правительства Швейцарии, а также она не может повлиять на привилегии и иммунитет МОМ как межправительственной организации в Кыргызской Республике.

Национальный институт стратегических исследований Кыргызской Республики

Кыргызская Республика, 720001

г.Бишкек, ул. Киевская, 218

Тел.: +996 312 39 20 60

Факс: +996 312 65 44 88

Email: office@nisi.kg

Издатель: Миссия Международной Организации по Миграции (МОМ), 2016

Кыргызская Республика, 720001

г.Бишкек, ул. Рыскулова, 6

Тел.: +996 312 61 24 56/57/58

Факс: +996 312 61 24 60

Email: office@iom.kg

©Все права защищены авторским правом.

При использовании материала данного издания ссылка на источник обязательна.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>СПИСОК ДИАГРАММ</b> .....	5
<b>СПИСОК ТАБЛИЦ</b> .....	9
<b>АББРЕВИАТУРЫ И СОКРАЩЕНИЯ</b> .....	11
<b>Кыргызская Республика – Основные факты</b> .....	13
<b>Краткий обзор</b> .....	15
<b>РАЗДЕЛ А: ТЕНДЕНЦИИ И ХАРАКТЕРИСТИКИ МИГРАЦИИ</b> .....	21
<b>Краткая история и основные определяющие факторы</b> .....	24
Модуль А 1. Общая трансграничная мобильность .....	34
Модуль А.2. Иммиграция .....	40
А 2.1. Иммиграция с целью трудоустройства .....	48
А 2.2. Иммиграция с целью получения образования .....	52
Модуль А.3. Эмиграция .....	56
А 3.1. Граждане КР, проживающие за рубежом и эмиграция .....	60
А 3.2. Эмиграция с целью трудоустройства .....	62
А 3.3. Эмиграция с целью образования .....	69
А 3.4. Недобровольная миграция .....	70
Модуль А 4. Нерегулируемая миграция .....	75
Модуль А 5. Внутренняя миграция .....	81
<b>РАЗДЕЛ Б: ВЛИЯНИЕ МИГРАЦИИ</b> .....	88
Модуль Б 1. Миграция и демографическая ситуация .....	88
Модуль Б 2. Миграция и экономическая ситуация .....	103
Б 2.1. Группа показателей макроэкономического развития, денежные переводы и экономика КР .....	103
Б 2.2. Участие иностранцев в экономическом развитии .....	124
Б 2.3. Миграция, занятость, рынок труда .....	130
<b>РАЗДЕЛ В: УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИЕЙ</b> .....	143
Модуль В 1. Нормативно-правовая база .....	143
Модуль В 2. Институционально-организационная рамка .....	151
Модуль В 3. Политические рамки .....	155
Модуль В 4. Программные рамки .....	158

<b>РАЗДЕЛ Г. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....</b>	<b>161</b>
Модуль Г 1. Миграция в КР: Современные тренды.....	161
Модуль Г 2. Миграция из КР: Современные тренды.....	167
Модуль Г 3. Рекомендации .....	171
<b>ГЛОССАРИЙ .....</b>	<b>175</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ.....</b>	<b>181</b>
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ .....</b>	<b>198</b>

## СПИСОК ДИАГРАММ

Диаграмма 1. Уровень средней заработной платы .....	30
Диаграмма 2. Динамика внешней миграции и миграционного сальдо в КР .....	31
Диаграмма 3. Статистика разницы въездов и выездов иностранных граждан, указавших целью посещения КР туризм.....	38
Диаграмма 4. Динамика трансграничной мобильности граждан КР (человек).....	39
Диаграмма 5. Количество зарегистрированных граждан в ДРНАГС ГРС ППКР.....	41
Диаграмма 6. Количество заявителей на получение временного или постоянного вида на жительство .....	41
Диаграмма 7. Количество иностранных граждан, получивших постоянный вид на жительство в КР по странам СНГ, человек.....	42
Диаграмма 8. Количество иностранных граждан, получивших постоянный вид на жительство в КР вне стран СНГ, человек.....	42
Диаграмма 9. Долгосрочная иммиграция в КР по гражданству (первые 10 стран).....	43
Диаграмма 10. Количество выданных и продленных ПНВЖ и удостоверений ЛБГ .....	43
Диаграмма 11. Приток в КР ЛИУ и признание беженцами (человек) .....	44
Диаграмма 12. Количество получателей удостоверений кайрылманов в 2014 г по регионам.....	46
Диаграмма 13. Получатели свидетельства кайрылмана по странам гражданства.....	46
Диаграмма 14. Возрастная структура лиц, получивших свидетельство кайрылманов...	47
Диаграмма 15. Количество занятого иностранного населения в КР по типу разрешения .....	49
Диаграмма 16. Доли представленности трудящихся мигрантов в сферах экономики КР .....	50
Диаграмма 17. Сфера занятости ИРС (по видам эконом. деятельности) согласно выданным разрешениям на работу .....	51
Диаграмма 18. Численность иностранных студентов в ВУЗах КР (человек).....	53
Диаграмма 19. Соотношение отечественных и иностранных студентов в КР .....	53
Диаграмма 20. Динамика численности иностранных студентов в ССУЗах КР .....	54
Диаграмма 21. Расходы иностранных студентов в КР, в млн долларов США .....	55
Диаграмма 22. Динамика внешней миграции по странам выбытия из КР (человек).....	56
Диаграмма 23. Внешняя миграция из КР в страны СНГ: топ 3 назначения (человек).....	57
Диаграмма 24. Внешняя миграция из КР в страны вне СНГ (человек).....	57
Диаграмма 25. Соотношение потоков внешней миграции из КР во временной динамике (человек) .....	58
Диаграмма 26. Число выбывших граждан КР (человек) .....	62
Диаграмма 27. Количество выбывших граждан КР, выехавших в трудовую миграцию по легальным каналам .....	63

Диаграмма 28. Изменение соотношения долей квалифицированных и неквалифицированных работников среди трудящихся мигрантов из КР за границей (человек).....	66
Диаграмма 29. Внешняя миграция в возрасте 16 лет и старше.....	67
Диаграмма 30. Половозрастная представленность мигрантов из КР в РФ.....	67
Диаграмма 31. Брачный статус мигрантов из КР .....	67
Диаграмма 32. Распределение кластеров трудящихся мигрантов из КР в Москве по полу (%).....	68
Диаграмма 33. Продолжительность пребывания мигрантов в РФ (ФМС на 12.01.2016).....	68
Диаграмма 34. Соотношение показателей жертв торговли людьми между странами (за период 2003-2014 в совокупности) .....	71
Диаграмма 35. Степень знакомства жертвы торговли людьми и вербовщиком (N- 202).....	73
Диаграмма 36. Соотношение местных и иностранных преступников в странах происхождения и назначения трансграничной торговли людьми (2010 -2012 гг. в %)...	74
Диаграмма 37. Количество иностранных граждан, получивших отказ во въезде в КР...	75
Диаграмма 38. Количество иностранных граждан, нарушивших миграционное законодательство КР.....	76
Диаграмма 39. Гражданство иностранцев- нарушителей миграционного законодательства КР .....	76
Диаграмма 40. Количество иностранных граждан, привлеченных к ответственности за нарушение миграционного законодательства КР.....	77
Диаграмма 41. Сумма штрафов по статье 390 ч.1 КоАО КР.....	77
Диаграмма 42. Количество иностранных граждан, совершивших преступление в КР 2011 – 2014 гг .....	78
Диаграмма 43. Статистика преступлений и наказаний по фактам организации незаконной миграции и незаконного пересечения границы .....	78
Диаграмма 44. Соотношение преступлений и возбужденных уголовных дел.....	79
Диаграмма 45. Виды преступлений, совершенных иностранными гражданами в КР ...	79
Диаграмма 46. Уровень различных видов внутренней миграции.....	81
Диаграмма 47. Масштабы внутренней миграции по регионам КР на 2009 год (в тыс. человек) .....	82
Диаграмма 48. Миграционный баланс межобластной миграции населения в КР (человек).....	82
Диаграмма 49. Изменения объема занятого населения КР по месту работы.....	83
Диаграмма 50. Масштабы внутренней миграции в КР по возрасту и полу (2009 год)....	83
Диаграмма 51. Масштабы внутренней миграции в КР по возрасту и территории .....	84
Диаграмма 52. Динамика численности безработных по областям КР .....	85
Диаграмма 53. Причины внутренней миграции в региональном разрезе (2009 год) ....	86

Диаграмма 54. Распределение граждан КР по сферам труда по месту работы, 2013 ....	87
Диаграмма 55. Распределение внутренних мигрантов по уровням образования (%) ...	87
Диаграмма 56. Соотношение темпов прироста миграционного оттока и трудоспособного населения .....	92
Диаграмма 57. Темп прироста численности населения в КР в 2000-2014 гг. (в %).....	92
Диаграмма 58. Компоненты прироста численности населения КР (тыс. человек) .....	93
Диаграмма 59. Суммарный коэффициент рождаемости КР .....	93
Диаграмма 60. Соотношение миграционного оттока и СКР .....	94
Диаграмма 61. Смертность трудящихся мигрантов за рубежом (человек) .....	95
Диаграмма 62. Средние значения смертности мужчин и женщин в КР в 2009 -2013 гг. (лет) .....	95
Диаграмма 63. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении по полу (лет).....	96
Диаграмма 64. Динамика этнического состава КР .....	97
Диаграмма 65. Миграционный отток граждан КР в 2013 году по этничности .....	97
Диаграмма 66. Численность постоянного населения по возрастным группам и территории, 2014, .....	99
Диаграмма 67. Прогнозируемые риски миграции по полу .....	100
Диаграмма 68. Сведения о браках и разводах в КР.....	101
Диаграмма 69. Темпы прироста миграционного оттока и прирост по сферам экономики и реального ВВП .....	107
Диаграмма 70. Годовой приток денежных переводов (REM), прямых иностранных инвестиций (FDI) и официальной помощи в целях развития (ODA) в Кыргызской Республике, 1993-2013гг .....	110
Диаграмма 71. Денежные переводы в КР, миллион долларов США .....	110
Диаграмма 72. Процент домохозяйств, указавших денежные переводы от людей, живущих за границей в качестве одного из источников дохода.....	111
Диаграмма 73. Миграция, денежные переводы и доступ к базовым инфраструктурам .....	112
Диаграмма 74. Покупательская способность и миграция.....	113
Диаграмма 75. Миграция и инновации в КР .....	114
Диаграмма 76. Непродовольственные расходы в среднем за последние 12 месяцев (в сомах) и наличие членов семьи с опытом миграции .....	115
Диаграмма 77. Соотношение темпов прироста денежных переводов и потребительских расходов домохозяйств .....	120
Диаграмма 78. Ответы на вопрос «На что вы тратите получаемые денежные переводы?» .....	121
Диаграмма 79. Ответы на вопрос: «Из какого источника было профинансировано проведение этого мероприятия?» .....	122

Диаграмма 80. Соотношение темпов прироста цен на рынке жилья, денежных переводов и ипотечного кредитования в КР.....	123
Диаграмма 81. Доля предприятий с участием иностранного капитала в КР по отдельным видам экономической деятельности, в общем количестве предприятий республики.....	124
Диаграмма 82. Число предприятий по основным видам экономической деятельности.....	125
Диаграмма 83. Динамика числа предприятий с иностранным инвестициями по регионам .....	125
Диаграмма 84. Поступления иностранных инвестиций всего (без учета оттока, в млн. долларов США) .....	127
Диаграмма 85. Поступление иностранных инвестиций без учета оттока в % .....	127
Диаграмма 86. Кыргызстан: демографический прогноз народонаселения .....	131
Диаграмма 87. Изменение народонаселения КР по полу и возрасту, в %.....	131
Диаграмма 88. Увеличение доли трудоспособного населения и миграционный отток в КР .....	132
Диаграмма 89. Соотношение темпов прироста миграционного оттока, доли трудоспособного населения и уровня безработицы в КР .....	132
Диаграмма 90. Показатели обследования рабочей силы по уровню образования ..	133
Диаграмма 91. Экономически активные и неактивные мужчины и женщины в КР..	135
Диаграмма 92. Уровень экономической активности населения КР старше 15 лет по возрасту, полу .....	136
Диаграмма 93. Занятое население КР от 15 лет по месту основной работы и полу....	136
Диаграмма 94. Экономически неактивное население по возрасту и территории, в %...	137
Диаграмма 95. Экономически активная и неактивная молодежь по полу.....	137
Диаграмма 96. Показатели экономической (не)активности молодежи (15-28 лет) по территории .....	138
Диаграмма 97. Занятое население по количеству часов в неделю на основной работе, по полу .....	138
Диаграмма 98. Профили экономической мобильности по основным переходным группам: доля ДХ в каждой групп по характеристикам глав ДХ .....	139
Диаграмма 99. Наличие работы (в последние 7 дней) и получение домохозяйством денежных переводов .....	140
Диаграмма 100. Развитие миграционного законодательства КР .....	145

## СПИСОК ТАБЛИЦ

Таблица 1. Этническая структура по регионам (по результатам переписи 2009 г.).....	27
Таблица 2. Статистика пересечений государственной границы КР в период с 2005 по 2014 гг .....	35
Таблица 3. Иностранцы граждане, въехавшие в КР в 2010 и в 2014 гг.....	36
Таблица 4. Мотивы и цели приезда иностранных граждан в КР .....	37
Таблица 5. Гражданство трудящихся иностранных граждан.....	49
Таблица 6. Квоты на привлечение рабочей силы в странах ЦА в 2009 -2014 гг.....	51
Таблица 7. Количество граждан КР с закрытым въездом на территорию Российской Федерации за 2013–2014 годы.....	64
Таблица 8. Специализация трудящихся мигрантов из отдельных стран на определенных отраслях занятости.....	66
Таблица 9. Тенденции развития торговли людьми.....	72
Таблица 10. Представленность мужчин и женщин в разных типах миграции (в %) ....	90
Таблица 11. Возрастно-половой состав иммигрантов в России, % к общей численности мигрантов .....	91
Таблица 12. Основные макроэкономические показатели в динамике за 2010-2014 гг .....	104
Таблица 13. Вклад отрасли в среднегодовой прирост реального ВВП.....	106
Таблица 14. Абсолютное изменение численности занятого населения в отдельных секторах, тыс. чел.....	107
Таблица 15. Положения о влиянии ДП на экономическую ситуацию в стране отправки мигрантов .....	109
Таблица 16. Общая сумма переводов денег мигранты прислали Вам за последние 12 месяцев.....	111
Таблица 17. Количество переводов в последние 12 месяцев.....	112
Таблица 18. Продовольственные расходы (в сомах на одного человека в месяц) и наличие членов семьи с опытом миграции.....	113
Таблица 19. Переменные, используемые при построении модели.....	115
Таблица 20. Параметры модели.....	116
Таблице 21. Результаты регрессионного анализа .....	116
Таблица 22. Распределение общего объема денежных доходов населения .....	117
Таблица 23. Уровень бедности в регионах КР (в %) .....	118
Таблица 24. Ответы на вопросы «На что вы тратите получаемые денежные переводы?» (Разрешен выбор нескольких категорий), 2011, LiK.....	121
Таблица 25. Ответы сумма денежных и неденежных расходов на организацию и проведение самого масштабного мероприятия с точки зрения гостей и расходов ....	122

Таблица 26. Основные экономические показатели предприятий с иностранными инвестициями .....	126
Таблица 27. Процент респондентов, которые искали работу (среди тех, кто хотел/а бы иметь работу) также выше в домохозяйствах, получающих денежные переводы .....	141
Таблица 28. «Удельный вес» миграционного законодательства в общем массиве принятых НПА за период 2008-2010 гг .....	146
Таблица 29. Инструменты миграционной политики КР в сфере иммиграции .....	148
Таблица 30. Развитие институционального механизма управления миграционными процессами в Кыргызской Республике .....	152
Таблица 31. Основные положения концепций миграционной политики Кыргызстана в период независимости .....	155

## АББРЕВИАТУРЫ И СОКРАЩЕНИЯ

**БАМ** – Байкало-Амурская магистраль

**БДИПЧ ОБСЕ** – Бюро по демократическим институтам и правам человека  
Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе

**ВВП** – валовый внутренний продукт

**ВУЗ** – высшее учебное заведение

**ГО** – гражданское общество

**ГПС КР** – Государственная пограничная служба Кыргызской Республики

**ГРС ППКР** – Государственная регистрационная служба при Правительстве  
Кыргызской Республики

**ГСМ ППКР** – Государственная служба миграции при Правительстве  
Кыргызской Республики

**ДКС МИД КР** – Департамент консульской службы Министерства иностранных дел  
Кыргызской Республики

**ДП** – денежные переводы

**ДРНАГС ГРС ППКР** – Департамент регистрации населения и актов гражданского  
состояния Государственной регистрационной службы при Правительстве  
Кыргызской Республики

**ИГИЛ** – исламское государство Ирака и Леванта

**ИОДХ** – интегральное обследование домашних хозяйств

**ИЧПР** – индекс развития человеческого потенциала

**ИРС** – иностранная рабочая сила

**ИЧР** – индекс человеческого развития

**КНР** – Китайская народная республика

**КоАО КР** – Кодекс об административной ответственности Кыргызской Республики

**КР** – Кыргызская Республика

**ЛБГ** – лица без гражданства

**ЛИУ** – лица, ищущие убежище

**ЛСОВ** – люди с ограниченными возможностями

**МВД КР** – Министерство внутренних дел Кыргызской Республики

**МИД КР** – Министерство иностранных дел Кыргызской Республики

**МКИТ КР** – Министерство культуры, информации и туризма Кыргызской Республики

**МО** – международные организации

**МОиН КР** – Министерство образования и науки Кыргызской Республики

**МОМ** – Международная организация по миграции

**МОТ** – Международная организация труда

**МТММ КР** – Министерство труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики

**НАТО** – Организация североатлантического договора

**НПО** – неправительственная организация

**ОБСЕ** – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

**ОВЗ** – ограниченные возможности здоровья

**ООН** – Организация Объединенных Наций

**ОМСУ** – Органы местного самоуправления

**ПИИ** – прямые иностранные инвестиции

**ПМЖ** – постоянное место жительства

**ПМП** – Построение миграционных партнерств

**ПВНЖ** – постоянный вид на жительство

**СНГ** – Содружество независимых государств

**РК** – Республика Казахстан

**РТ** – Республика Таджикистан

**РУ** – Республика Узбекистан

**РФ** – Российская Федерация

**СКР** – суммарный коэффициент рождаемости

**ССУЗ** – средне-специальные учебное заведение

**СУАР** – Синьцзян-Уйгурский автономный район

**УВКБ ООН** – Управление Верховного комиссара по делам беженцев ООН

**УК КР** – Уголовный кодекс Кыргызской Республики

**УО** – уполномоченный орган

**ФМС РФ** – Федеральная миграционная служба Российской Федерации

**ЦА** – Центральная Азия

**ЧАЗ** – частное агентство занятости

**ЮНЕСКО** – Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

**ЮНФПА** – Фонд ООН в области народонаселения LiK - исследование «Life in Kyrgyzstan»



Источник: НИСИ КР, при помощи программного приложения Election Risk Management Tool, разработанного International IDEA

## Кыргызская Республика – Основные факты

<b>География:</b>		
Общая площадь, в кв. км <sup>1</sup>	199,9 тыс. кв. км	
<b>Экономика и развитие:</b>		<b>Даты для данных</b>
ВВП на душу населения, в долл. США <sup>2</sup>	1331,2 долл США	2014
Индекс человеческого развития <sup>3</sup>	0,628	2014
Рейтинг страны по ИЧР	125	2014
<b>Денежные переводы (в млн долл. США)<sup>4</sup></b>		
- Поток в КР	2 237 млн долл США	2014
- Поток из КР	423 млн долл США	2014
- Доля в % в ВВП	30% <sup>5</sup>	2014
<b>Население:</b>		
Общая численность постоянного населения <sup>6</sup>	5 776,6 тыс. чел	2014
Из них:		
- Мужчины	2 856,6 тыс. чел	
- Женщины	2 920,0 тыс. чел	

<sup>1</sup> Национальный статистический комитет Кыргызской Республики

<sup>2</sup> Министерство экономики Кыргызской Республики

<sup>3</sup> Центр гуманитарных технологий, Программа развития ООН: Индекс человеческого развития в странах мира в 2014 году, доступно на <http://gtmarket.ru/news/2014/07/24/6843>

<sup>4</sup> Пресс служба Национального Банка КР, доступно на <http://boorsok.ru/tag/denezhnyie-perevody/>  
<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/3349341288990760745/MigrationandDevelopmentBrief21.pdf>

<sup>5</sup> The World Bank, «Personal remittances received (% of GDP)», доступно на <http://data.worldbank.org/indicator/BX.TR.F.PWKR.DT.GD.ZS>

<sup>6</sup> НСК КР, «Население», доступно на <http://www.stat.kg/ru/statistics/naselenie/>

<i>Расчетный прогноз численности населения<sup>7</sup></i>	<i>11,6 млн. чел.</i>	<i>2050</i>
<b>Количество иностранцев:<sup>8</sup></b>		
- оформлено документов на ПМЖ	<i>860 чел.</i>	<i>2014</i>
- статус иммигранта предоставлен	<i>674 чел.</i>	<i>2014</i>
- зарегистрировано	<i>101 884 чел.</i>	<i>2014</i>
<b>Международная миграция:</b>		
<i>Коэффициент чистой международной миграции на 1,000 населения<sup>9</sup></i>	<i>-6,16/1,000 населения</i>	<i>2014</i>
<i>Рейтинг среди стран мира по чистой миграции<sup>10</sup></i>	<i>194</i>	<i>2015</i>

<sup>7</sup> Population Reference Bureau, доступно на [www.prb.org](http://www.prb.org)

<sup>8</sup> Департамент регистрации населения и актов гражданского состояния Государственной регистрационной службы при Правительстве Кыргызской Республики

<sup>9</sup> Index Mundi, доступно на <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=kg&v=27>

<sup>10</sup> Central Intelligence Agency, Рейтинг стран мира по чистой миграции, доступно на <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2112rank.html#kg>

*«Слова «миграция» и «мигрант» не имеют одного общепринятого смысла... Мигрантами при желании можно назвать самый широкий класс «перемещающихся» людей, а можно вводить разного рода ограничения, которые бы сужали это понятие до каких-то отдельных их групп. Следовательно, вопрос о том, кто такие мигранты, самым тесным образом связан с вопросом о том, какая инстанция определяет, кто такие мигранты.... Самое интересное, что российские законы нигде четко не устанавливают, кто такие мигранты, поэтому соотношение всех указанных в концепции категорий с действующими правовыми статусами может носить только произвольный характер».*

***Сергей Абашин «Среднеазиатская миграция: практики, локальные сообщества, транснационализм»<sup>11</sup>.***

## **КРАТКИЙ ОБЗОР**

Настоящий Миграционный профиль подготовлен в рамках Глобальной программы по включению в стратегии развития миграционной составляющей, реализуемой Международной организацией по миграции и Программой развития Организации Объединенных Наций при финансовой поддержке Правительства Швейцарии и представляет собой оценку ситуации в сфере миграции за период с 2010 по 2014 г., описывая при помощи статистики и анализа все виды и формы мобильности – в, внутри и из Кыргызстана. Предпринятый авторами анализ построен на основе разработанного экспертами МОМ шаблона и нацелен ответить на ключевые вопросы о тенденциях изменений миграционной политики, об основных движущих силах, определяющих мобильность населения страны, о характере воздействия иммиграции и эмиграции на кыргызское общество и государство.

Методологический подход при написании миграционного профиля включает в себя кабинетное исследование аналитических отчетов и публикаций, официальных документов; статистический анализ данных Нацстаткома, Всемирного банка, ведомственной статистики и выборочных количественных исследований («Жизнь в Кыргызстане»), эконометрические расчеты и анализ влияния миграции на различные аспекты развития общества и государства в КР, а также правовой анализ динамики законодательства в сфере миграции.

Основные выводы миграционного профиля представляется возможным суммировать в трех ключевых аспектах миграционных процессов:

---

<sup>11</sup> Этнография миграции, №4, 2012 стр. 3-13

## ***А) Статистический учет и степень изученности миграционных процессов***

Несмотря на то, что проблемы миграции являются своеобразным мейнстримом в политической и исследовательской повестках, обнаруживается большое количество пробелов в знаниях, недостаток данных, объясняющих явления и тенденции, а также большое количество мифов, которые воспринимаются в качестве аксиомы и «мигрируют» из документа в документ.

Несмотря на улучшение и расширение статистической базы данных по миграции в последние три-пять лет, по-прежнему мало изученными остаются вопросы внутренней миграции, трудовой иммиграции в КР, образовательной эмиграции. Возможно, наличие таких пробелов в данных отражает недооценку иммиграции в КР и внутренней миграции в силу доминирующего имиджа КР как отправляющего сообщества трудящихся мигрантов. В то же время даже данные по выезжающим за рубеж гражданам КР до сих пор не позволяют получить полную картину структуры и механизмов миграционных потоков, а официальные документы КР по вопросам трудовой миграции, как правило, опираются на статистику ФМС РФ. Полноценный миграционный учет не ведется ни одним государственным органом, при проведении анализа все ориентируются на данные ГПС КР, собранные с помощью автоматизированной системы пограничного контроля, которые отражают количество фактов пересечения границы с указанием гражданства лиц, следовавших через границу и их заявленной цели поездки при прохождении пограничного контроля. Из-за отсутствия межведомственной информационной системы и единой электронной базы данных, не представляется возможным понять картину мобильности граждан КР и иностранных граждан, въезжающих в/выезжающих из КР.

Отсутствие значимых исследований в сфере иммиграции и иммиграционной политики Кыргызстана обуславливает отсутствие социально-демографических характеристик иммиграционного потока и не позволяет разрабатывать и осуществлять эффективную иммиграционную политику.

Учет внутренней миграции в КР следует российской модели законодательного различения места жительства и места пребывания и отражает попытку государства минимизировать свою ответственность за региональное развитие. В стране не разработана методология оценки масштабов населения, обладающего двойным гражданством (кыргызстанского и российского; кыргызстанского и казахстанского).

## ***Б) Политики, регулирующие миграцию***

Законодательство КР в сфере миграции включает большое количество НПА, прежде всего подзаконных актов, что связано с тем, что ключевые НПА по миграции содержат много отсылочных норм, обобщенных и декларативных положений, дублируют друг друга. Также до недавнего времени происходило быстрое «устаревание» НПА и возникала постоянная необходимость внесения в них изменений в связи с частой сменой Правительства КР и изменениями его конфигураций.

Де-юре институциональный механизм управления миграционными процессами включает в себя широкий круг ведомств со своими функциональными задачами, которые во взаимодействии обеспечивают комплексный управленческий подход. Однако де-факто модель существенно отличается: ряд ведомств фактически не вовлечены в управление миграционными процессами, поскольку их мандат не

очевидно формулируется в отношении вопросов миграции, взаимодействие между ведомствами не эффективное. Ряд важных задач по управлению миграцией (в частности, функция адаптации возвращающихся мигрантов, интеграции иммигрантов и пр.) не регламентируются законодательством и функции реализации задач не возлагаются на государственные органы.

Проблемы внутренней миграции сводятся на управленческом уровне к дискурсу о «социально-экономических проблемах» в обеспечении социальных гарантий, доступе к социальным услугам и благам внутренних мигрантов, об издержках «криминализации» мигрантской среды и пр., а задачи сохранения, обеспечения законных прав граждан при реализации гарантированной законодательством страны свободы перемещения не являются приоритетными, что обуславливает высокие социальные и человеческие издержки мигрантов.

Государственная миграционная политика в вопросах внешней трудовой миграции не критично определяет ключевыми акторами диаспоральные организации за рубежом и ЧАЗы. Диаспоры, согласно исследованиям, не способны отвечать на запросы государства по мобилизации инвестиционного потенциала внешних мигрантов, по защите прав мигрантов, по воспроизводству гражданской (и этнической) идентичности кыргызстанцев за рубежом. Доля трудоустроенных по каналам ЧАЗов кыргызстанцев не составляет статистически значимых величин, а опыт не получил должного анализа и оценки.

В отношении внутренней миграции обобщенные среднестатистические данные, в том числе по безработице или занятости в стране, не могут служить основанием для выработки государственной политики экономического развития регионов, поскольку региональные данные зачастую представляют значительно отличные тренды развития, нежели среднестатистические.

### ***В) Тенденции развития миграционных процессов в КР***

Самым массовым и динамичным потоком во внутренней и внешней миграции КР остается трудовая миграция. Основные причины трудовой миграции лежат, прежде всего, в экономической и политической плоскостях и связаны с неадекватностью развития систем занятости и демографических показателей трудовых ресурсов, эффективностью управления государственной политики в сфере труда и занятости, повышения эффективности труда и качества рабочих мест.

Экономика КР характеризуется снижением эффективности (производительности) труда, усилением несоответствия между темпами роста производительности труда и зарплаты, увеличением доли неквалифицированных работников, ростом доли не имеющих профессионального образования. По объему, по политическому значению, а также по оценке краткосрочной экономической выгоды в миграционной политике КР внешняя трудовая миграция занимает доминирующее место.

Составляя более 90% всего внешнего потока из КР, трудовая миграция в РФ обуславливает высокую степень политической зависимости и зависимость экономики КР от российской экономики. Доминирующим мотивом внутренней миграции в КР в период с 2010 по 2014

## **Основные рекомендации настоящего Расширенного миграционного профиля Кыргызской Республики 2010-2015**

### **По вопросам эффективного учета миграционных потоков:**

1. Целесообразно создать межведомственную информационную систему с единой электронной базой данных, с привлечением государственных органов (ГКНБ, ГПС, ГРС, МИД, МВД и др.), организаций (ОАО «Международный аэропорт «Манас», ГП «Кыргыз темир жолу») и компаний (авиакомпании, гостиницы и др.), связанных с внешней и внутренней миграцией.
2. При изменении заявленного иностранными гражданами мотива и продолжительности пребывания в КР важно изучать причины и социально-демографический портрет таких иностранных граждан в целях оптимизации иммиграционной политики.
3. Целесообразно на правительственном уровне принять решение по внедрению альтернативных регистрации граждан КР (на основе листов прибытия/убытия) механизмов (например, в виде электронной базы биометрических данных с использованием «идентификационного номера» как пререквизита во всех финансовых и других транзакциях гражданина с государством и бизнесом).
4. По аналогии с идентификационными номерами граждан КР иностранным гражданам, ЛБГ и ЛИУ при предоставлении ВНЖ необходимо присваивать цифровые коды, по которым они могут получать доступ к услугам, предоставляемым государственными и муниципальными органами.
5. Активизировать обмен информацией и статистическими данными, методологиями сбора статинформации по важнейшим вопросам миграции в/из КР. Особо важной задачей представляется включение гендерного подхода в процесс сбора информации и разработки методологий.
6. В систему статистического учета иностранных граждан и ЛБГ необходимо ввести критерии дезагрегации по полу, возрасту, стране происхождения и пр., что позволит более четко представлять себе особенности миграционного поведения иностранных граждан.
7. Включение в систему учета миграционных передвижений всех компетентных структур и координация в процессе обмена данными позволит более полно учитывать мобильность граждан КР и на этой основе эффективнее планировать и предоставлять государственные и муниципальные услуги, а также сделает более полной информацию по мобильности иностранных граждан и ЛБГ в КР.
8. В целях более эффективного и полного использования статистических данных на основе ИОДХ, ОРС и других постоянных обследований целесообразно открыть доступ к базам данных для исследователей вопросов миграции при обеспечении соответствующих мер безопасности личной информации.
9. Рассмотреть возможность наделения уполномоченного органа по миграции функцией и полномочиями по сбору данных по миграции от всех вовлеченных государственных и муниципальных структур.

**В сфере развития и оптимизации миграционного законодательства, выработки политик и стратегий:**

1. Провести аудит законодательства в сфере миграции с критической оценкой релевантности разных его сфер задачам регулирования внутренней и внешней миграции, разработав на этой основе рекомендации по оптимизации миграционной политики, включая вопросы институционального механизма по управлению миграцией.
2. Рассмотреть вопрос кодификации миграционного законодательства с целью решения вопроса о дублировании нормативов, снятия коллизий и включения регулирующих положений по «узким» местам практики управления миграцией. В основу миграционного кодекса важно положить баланс ключевых целей эффективной миграционной политики: экономический прагматизм государства, вопросы национальной безопасности и защиты прав человека – гражданина КР.
3. Разработка и развитие НПА в рамках миграционного законодательства должно стать частью комплексного государственного подхода в регулировании занятости, экономической активности населения, безработицы и политики заработной платы в КР.
4. Разработать и принять комплексный план Правительства КР по управлению миграцией (внутренней, внешней) на среднесрочную перспективу с конкретными мерами политики в сфере смежных вопросов управления безработицей, занятостью, политикой заработной платы и сферой труда, социальной защиты, интеграции и адаптации трудящихся мигрантов и иммигрантов в КР, информационной политики и т.д. с соответствующей калькуляцией.
5. Растущее демографическое давление требует нахождения новых эффективных подходов, в которых акцент должен сместиться с задачи создания рабочих мест на создание качественных рабочих мест, способных стать отечественной альтернативой эмиграции.
6. На основе опыта миграционной политики разработать и внедрить эффективные инструменты определения потребности в ИРС (вкл. тесты рынка труда, списки дефицитных профессий, квоты – в соотношении с объемами экономически активного населения и пр.) и регулирования иностранной рабочей силы на предприятиях в КР. В частности, важно рассмотреть необходимость введения допустимых норм привлечения ИРС как по сферам экономики, так и по отдельно взятым предприятиям с участием иностранного капитала.

**По вопросам изучения различных аспектов миграции для оптимизации политик и практик управления миграцией:**

1. Провести исследование влияния рынка земли на миграционное поведение граждан КР (в разрезе территорий) и разработать пакет рекомендаций по развитию законодательства и практик землепользования.
2. При изменении заявленного иностранными гражданами мотива и продолжительности пребывания в КР важно изучать причины и социально-демографический портрет таких иностранных граждан в целях оптимизации иммиграционной политики.

3. Целесообразно проведение комплексной оценки эффективности политики КР в отношении кайрылманов (этнический кыргыз, являющийся иностранным гражданином или лицом без гражданства, добровольно переселяющийся в Кыргызскую Республику) и выработка рекомендаций в целях обеспечения равных возможностей получения статуса и реализации прав.
4. Включить в стратегии и планы средней и долгосрочной деятельности государственных исследовательских и академических структур по изучению актуальных вопросов миграции в/из КР (в том числе вопросы изменений структуры народонаселения, территорий, брачного рынка и пр.).
5. В силу значительного объема данных, представляемых в миграционном профиле, целесообразно представлять тематические серии по миграционным вопросам.

**Для повышения эффективности институционального механизма по управлению миграцией:**

1. Целесообразно принятие решения правительства о наделении тех или иных структур полномочиями для реализации функций миграционной политики, сегодня не реализуемых или находящихся на «периферии» внимания государства. В частности вопросы интеграции кайрылманов всех возрастов, пола, статусов занятости и пр. или реинтеграции трудящихся мигрантов и членов их семей после возвращения из долгосрочной эмиграции. Также важно более активное включение ОМСУ в институциональный механизм по управлению миграцией. Учитывая наднациональный характер концепта прав человека, целесообразно в мандат института омбудсмена включить задачу по защите прав иммигрантов.
2. МОиН, МКИТ и уполномоченному органу по миграции необходимо разработать план мер и стратегию деятельности по интеграции иммигрантов и ре-интеграции трудящихся мигрантов – возвращенцев (обеспечить реализацию потребностей и интересов иммигрантов, получающих образовательные услуги в КР, гарантий недискриминации и соблюдения прав человека в формировании информационной политики государства и пр.).
3. Планы действий правительства в рамках миграционной политики должны четко формулировать краткосрочные и среднесрочные цели и индикаторы процессов и результатов.

## Раздел А. Тенденции и характеристики миграции

Буквально менее чем за столетие, начиная со второй половины двадцатого века, феномен миграции из локального и регионального понятия превратился в глобальный. И изменения эти потребовали развития скоординированных международных усилий для решения новых ситуаций и задач, связанных с массовыми, разнообразными по характеру и направлениям переселениями людей. Как отмечает исследователь международного права из Беларуси А. Похлебаева: «Понятие «миграция» даже не упоминается ни в Уставе ООН, ни во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., хотя последняя юридически закрепила в качестве одного из основных прав человека «право свободно передвигаться и менять место жительства». Однако это право не уточнялось и определение «миграции» не давалось. В связи с этим можно говорить о том, что международное право не давало общей концепции миграции».<sup>12</sup> Начиная с 70-80-х годов вслед за Комиссией международного права ООН к разработке правового универсального термина миграции подключились такие международные организации как МОМ, позже – Экономический Суд СНГ и другие.

Несмотря на то, что было сформулировано много разных определений миграции и мигранта, большинство из них не дают четкости понимания правового статуса мигрантов, международно-правовой специфики и правового регулирования данного явления, некоторые из определений сфокусированы на определенных категориях мигрантов, но не охватывают другие.<sup>13</sup>

Справочник по терминологии в области миграции МОМ - ЕС дает следующие определения:<sup>14</sup>

Миграция – процесс передвижения населения через международную границу либо в пределах страны. Миграция охватывает любой вид перемещений, независимо от их продолжительности, состава и причин; миграция включает передвижение беженцев, перемещенных лиц, высланных людей и экономических мигрантов.

На международном уровне не существует общепринятого определения. Обычно считается, что термин мигрант охватывает все случаи, когда решение о миграции человек принимает свободно, по причинам «личного удобства» и без вмешательства внешнего принудительного фактора. Этот термин применяется к лицам и членам семьи, переезжающим в другую страну или регион для улучшения своих материальных или социальных условий и улучшения перспектив для себя или своей семьи.

<sup>12</sup> А. Похлебаева. «Понятие миграции и ее классификация», Журнал международного права и международных отношений № 3 (2005), доступно на <http://evolutio.info/content/view/765/113/> Хотя миграция активно исследовалась на пространстве Советского Союза в 60-80е годы, но была сфокусирована на передвижении село – город и на маятниковой миграции. В 90 е годы миграция приобретает контекст этнической, вынужденной миграции, репатриации, более подробно см. «Методология и методы изучения миграционных процессов», под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В.Мукомеля. Центр миграционных исследований. (Москва, 2007).

<sup>13</sup> United Nations, Recommendations on statistics of international migration: statistical papers. Series M. № 58. (New York, 1980). Цит по указ. выше

<sup>14</sup> Международная Организация по Миграции, Справочник по терминологии в области миграции МОМ – ЕС. Составитель О.Поздоровкина (2011)

В отечественной государственной политике вопросы терминологии не вызывают острых публичных дебатов, хотя очевидно существует разнообразие подходов в различных документах, о чем свидетельствует сравнение термина «миграция», вводимого законодательством КР, и термина, используемого в государственном отчете «Единый доклад по миграции в КР».

Так, Закон КР «О внешней миграции» от 17 июля 2000 г.<sup>15</sup> дает следующее определение:

Миграция – перемещение физических лиц по различным причинам из Кыргызской Республики в другие государства и из других государств в Кыргызскую Республику, а также в пределах территории Кыргызской Республики в целях постоянного или временного изменения места жительства.

Указанное определение очевидно нацелено на задачу охватить весь спектр категорий мигрантов, включая транзитных мигрантов, беженцев, лиц, ищущих убежище (ЛИУ) и прочих. В то же время, адресация к термину «место жительства» вносит ограничительный компонент, потому что термин определен следующим образом: «место жительства – место, где гражданин Кыргызской Республики постоянно или преимущественно проживает».<sup>16</sup>

Помимо ограничительного аспекта проблема приведенной формулировки заключается в невозможности определить правовой статус субъектов миграции, что делает их уязвимой группой населения и усложняет работу по определению масштабов международной миграции.<sup>17</sup> «Единый доклад по миграции Кыргызской Республики» дает определение: «Миграция населения (лат. migratio — переселение) — перемещение людей из одного региона (страны, мира) в другой, в ряде случаев большими группами и на большие расстояния», которое включает все виды человеческой мобильности, но также не фиксируется на вопросе правового статуса мобильного субъекта.

Наличие различных подходов к изучению миграции воспринимается зачастую учеными как незрелость и неразвитость исследований по миграции.

### **Как формулирует проблему Дуглас Мессей и его коллеги:**

«Специалисты по общественным наукам подходят к изучению миграции не с позиций общей парадигмы, а с позиций разных и конкурирующих друг с другом теоретических воззрений, раздробленных между дисциплинами, регионами и идеологиями. В результате исследования миграций имеют свойство сужаться, зачастую исследования становятся неэффективными и характеризуются повторами, пустопорожним, вводящим в заблуждение общением и спорами по принципиальным вопросам. Накопление знаний начнется только тогда, когда исследователи примут общие теории, концепции, инструменты и критерии».<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Имеющий 11 редакций: от 21 ноября 2002 года № 153, 6 августа 2005 года № 125, 23 мая 2008 года № 98, 25 февраля 2009 года № 68, 12 октября 2009 года № 262, 26 июля 2011 года № 127, 17 марта 2012 года № 19, 24 июля 2013 года № 160, 9 декабря 2013 года № 214, 27 января 2015 года № 27, 19 марта 2015 года № 59. Приведенное определение дано в последней редакции Закона КР от 19 марта 2015 года.

<sup>16</sup> Закон КР О внутренней миграции от 30 июля 2002 года

<sup>17</sup> Massey, Douglas S. 1994. "An Evaluation of International Migration Theory; The North American Case," Population and Development Review 20: 699-751. P.700-1

<sup>18</sup> Perruchoud, R., «Persons falling under the mandate of the International Organization for Migration and whom the Organization may provide migration services», International Journal of Refugee Law. (1992), Vol. 4, N 2. P. 212

В публичном дискурсе в понимании и объяснении миграции в стране и в регионе складывается парадоксальная ситуация: с одной стороны, плотность исследований проблем миграции в регионе очень высока – поисковик Гугл на тему «исследования миграции Кыргызстана» представляет 379 000 ссылок, а по теме «миграция из Центральной Азии в Россию» дает 666 000 ссылок, причем подавляющий массив источников датируется последними тремя-пятью годами. С другой стороны, наиболее важные компоненты миграционного поведения, а также характер и степень влияния миграции на динамику разных субъектов миграции (от самих мигрантов и их семей до локальных сообществ и целых государств – отправляющих и принимающих) все еще имеют больше вопросов, чем обнаруженных фактов. Большое количество данных все еще имеет не фактический, а характер «договорной» статистики,<sup>19</sup> в ряде случаев имеющиеся статистические данные не могут быть объяснены однозначно.

Недостаток учета и понимания фактов миграционных потоков в глобальном и региональном масштабе используется зачастую акторами – национальными государствами – в качестве политического, идеологического инструмента в межгосударственных отношениях. МОМ и другие международные организации и агентства развития в последние годы активно работают в поддержку развития статистики и исследований миграционных трендов и практик, содействуют разработке эффективных стратегий управления миграционными процессами в целях усиления защиты прав трудящихся мигрантов и обеспечения достойной занятости и условий жизни для всех граждан всех стран.

Настоящий Расширенный миграционный профиль КР является вторым продуктом знаний,<sup>20</sup> и нацелен на содействие «общему пониманию миграционной ситуации, существующих миграционных потоков, приоритетов, проблем и интересов в странах-партнерах».

---

<sup>19</sup> Об этом свидетельствует «Единый доклад по миграции в КР» МТММ КР, Бишкек, 2014.

<sup>20</sup> Кыргызстан в 2011 году стал одной из 14 стран мира, подготовивших и получивших одобрение своего Расширенного миграционного профиля. Нынешний миграционный профиль – базовый, который благодаря систематичности и унификации структуры отчета позволит сравнивать ситуацию по странам и динамику в практиках управления миграционными процессами. См. подробнее Базовый миграционный профиль. Рекомендации по подготовке. ЕС, 2013

## Краткая история и основные определяющие факторы

Коллективная историческая память в КР представляет прошлое в терминах номадизма, представляя постоянные миграционные перемещения как основу культуры и сознания кыргызского народа. В то же время в научной литературе история миграционных движений кыргызского населения в досоветский период и в последующие советские десятилетия чаще всего представляется как сочетание противоположных моделей – «относительно низкоподвижной, ограниченной преимущественно сезонными перекочевками» жизнью кыргызского населения и активной миграционной мобильностью русского (славянского) населения из центральных районов метрополии на национальные окраины в связи с «освоением Российской империей территорий Туркестана», что привело к значительному росту населения Кыргызстана и изменению его этнической структуры. Последующая модернизация, прежде всего в экономической сфере, а также в социально-бытовой, культурно-духовной и политической, и в целом коренные преобразования, осуществленные после 1917 г. советской властью, привели к закреплению модели интенсивного перемещения населения из центральных районов на национальные окраины»<sup>21</sup> и «оседанию» кыргызского населения.<sup>22</sup>

- Молодые мужчины, которые призывались в армию и группами отправлялись в другие административные территории страны на воинскую службу (некоторым призывникам выпадала служба в составе спец. контингента войск в ГДР, а в 80-е многим призванным из ЦА региона мужчинам пришлось нести службу в зоне боевых действий в Афганистане).<sup>23</sup>
- Представители некоторых профессий, в частности военные или партийные и советские работники среднего звена, которых «партия» постоянно перемещала – «ротировала» из одного региона в другой каждые 4-5 лет. И если партийные номенклатурщики среднего звена преимущественно «кочевали» внутри республики, то военный офицерский состав или высшие партийные и советские лидеры могли направляться в любую точку Советского Союза.
- Также значительные массы преимущественно молодого населения направлялись на значительные стройки и в места чрезвычайных происшествий для оказания помощи (например, для восстановления города Ташкента после сильнейшего землетрясения в 1966 году или на реанимационные работы после катастрофы на Чернобыльской АЭС в 1986 году) по долгу службы или добровольно. Эксперты

<sup>21</sup> Элебаева А., Мусабаева А. и др., «Вступление КР в ЕАЭС: влияние на процессы миграции», Рабочая тетрадь НИСИ КР – РСМД. №26, (Москва, 2015), стр. 7

<sup>22</sup> К 1914 году под влиянием русской колонизации уже 22% местного населения перешло на оседлый образ жизни, но по-настоящему массовое оседание произошло в период проведения водно-земельной реформы в 1921-22 гг., а последние группы кочевавших кыргызов прекратили традиционную сезонную миграцию к 1933 году, доступно на [http://kghistory.akipress.org/unews/un\\_post:1966](http://kghistory.akipress.org/unews/un_post:1966). Важно отметить, что в советский период, особенно во время ВОВ в на территорию Киргизии и других советских азиатских республик массово переселялись беженцы войны из центральной части России, попавшей под фашистскую оккупацию или в блокаду, а также депортировались представители некоторых этносов – чеченцы, дагестанцы, поволжские немцы и др. Также про модели миграции разных классовых и этнических групп, см. подробно: Батырбаева Ш. «Соци-альная мобильность населения СССР в годы первых пятилеток: планы и результаты (на примере Кыргызстана)», доступно на [http://www.university.kg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1408:2011-01-05-07-20-36&catid=124:2010-04-21-10-36-57&Itemid=281](http://www.university.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=1408:2011-01-05-07-20-36&catid=124:2010-04-21-10-36-57&Itemid=281)

<sup>23</sup> Последний советский призыв в армию был в 1991 году, но армия фактически не распалась, а еще два года просуществовала как ОВС СНГ.

говорят об активизации оттока населения, преимущественно из числа переселенцев 1940-1960 гг., к концу 1960-х гг. на крупнейшие стройки Сибири и Дальнего Востока.<sup>24</sup>

- Также существовали потоки учебной молодежи: молодых мужчин и женщин, обучавшихся по «квотам» в ведущих вузах советской страны за пределами советской Киргизии.
- Сезонная трудовая миграция из приграничных районов Киргизии в соседний Казахстан также имела место.<sup>25</sup>

Во всех видах и формах советской миграционной модели значение имела интерсекциональность: пол, возраст, этничность и социальный класс играли важнейшие роли. Миграционная активность жителей кыргызской национальности на рубеже 1990-го года находилась на начальной стадии своего развития.<sup>26</sup>

Этничность приобрела характер доминирующего фактора в конце 80-х годов, когда в предвещии распада советской империи начался процесс «возвращения на историческую родину» представителей немецкого и еврейского этносов, для которых правительства принимающих стран (Германия и Израиль) предложили специальные программы переселения, где предусматривались механизмы государственной поддержки и гарантированные права – бесплатные языковые курсы, «подъемные» средства для переезда и специальные пособия на определенный период, статус и права гражданина и пр. За период с 1989 по 1995 год, по данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики, численность немцев в республике сократилась со 101,3 тыс. человек до 26,1 тыс.

Согласно сведениям (в том числе и данным переписи населения от 1979 г.), представленным и проанализированным исследователем С. Пейроуз,<sup>27</sup> миграция русских (славян) также началась задолго до распада советской империи, уже в 60-70-е годы двадцатого века. Причинами этого автор считает комплекс факторов, которые, по его мнению, служили предвестниками «деколонизации» края: утеря приоритетности развития региона (освоение целины сменилось новой сверхзадачей – освоением Сибири, строительством БАМа), послабления в режиме привязки сельчан к своей территории и сельскому хозяйству и разрешение определенным группам переезжать в города, увеличение представительства местного населения в составе административного и партийного управления и соответственно уменьшение потока направляемых из союзного центра специалистов. Согласно статистике, за десятилетие советская Киргизия «потеряла» почти 100 тысяч русского населения (в процентном выражении в 1970 году в структуре населения было 30,2 процента русских, а в 1979 году – 29,2 процента).<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Денисенко М.Б. (ред.), «Население Кыргызстана в начале XXI века», (Бишкек, 2011), стр. 2

<sup>25</sup> Рязанцев С. Хорие Н., «Моделирование потоков трудовой миграции из Центральной Азии в Россию», (Москва-Тояма, 2010), стр. 38

<sup>26</sup> Денисенко М.Б. (ред.), «Население Кыргызстана в начале XXI века», стр. 214

<sup>27</sup> Peyrouse S., «The Russian minority in the Central Asia. Migration, Politics and Language», Occasional paper. # 297, The Kennan Institute, стр. 9

<sup>28</sup> Впрочем, учитывая коэффициенты рождаемости, вполне можно предположить, что «убыль» в относительных цифрах могла быть обусловлена и увеличением доли кыргызского и другого местного населения.

Сразу после обретения независимости пошла волна массовой этнической миграции славянских народов и других этнических групп (прежде всего депортированных в сороковые годы в Центральную Азию этнических групп – крымских татар, чеченцев и других).<sup>29</sup> Только в течение одного 1993 года республику покинули сто тысяч славян, что трактовалось публичным дискурсом в терминах возвращения «на историческую родину». Причиной миграционного поведения этих групп населения послужили изменения политического режима, крах промышленности, рост безработицы, общее снижение уровня жизни. На фоне шоковой экономической терапии, приватизации и введения частной собственности такие проявления экономического кризиса как гиперинфляция, денежная реформа и введение национальной валюты, спад производства и значительные сдвиги в сторону увеличения доли сырьевых отраслей и уменьшения доли отраслей, производящих конечную продукцию, критическое снижение объемов ВВП стали факторами выталкивания граждан.<sup>30</sup> Немаловажным было также и то, что в начале 1990-х годов в стране стали проявляться и признаки кризиса политического характера: в 1990 году в Оше произошли межэтнические столкновения, волна приграничных межэтнических конфликтов прокатилась в 1989-1991 гг. в Баткене. Суверенитет дал толчок для активного развития национального самосознания, но и подогрел националистические настроения некоторых групп граждан.

Происходящие изменения означали также и изменение роли русского этноса в развитии республики, что очень болезненно переживалось представителями русской интеллигенции Киргизии. В 1992 году в журнале «Литературный Кыргызстан», ставшем рупором русской национальной идентичности, один из лидеров движения «Соотечественники» в Киргизии, редактор журнала А. Иванов констатировал полемику о национальной истории с журналом кыргызской литературы «Ала-Тоо»: «Неблагоприятна погода для окраинных русских».<sup>31</sup>

Кроме того, этнизация административного управления привела к снижению шансов на карьеру и жизненный успех, прежде всего, среди русского населения, очень хорошо представленного в советский период во власти. Однако, по мнению экспертов, вплоть до 2006 года, когда правительство России объявило программу репатриации и упростило процедуры получения российского гражданства для «соотечественников», значительные группы русского/славянского населения Кыргызстана все еще оставались жить в Кыргызстане.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Разработка концепции миграционной стратегии. НИСИ КР, (Бишкек, 2013) стр. 13

<sup>30</sup> Открытый Кыргызстан, Экономика Кыргызстана в 1991-2005 годах (2014), доступно на <http://www.open.kg/about-kyrgyzstan/kyrgyz-economy/page,2,241-ekonomika-kyrgyzstana-v-1991-2005-godah.htm>

<sup>31</sup> В целом с 1989 года тональность публикаций не вызывает сомнения. «Русские в Кыргызстане. Сегодня вторые, а завтра? (ВБ, 1989), «Я – не «нацменьшинство». Я – русский!» (ВБ, 1994), Поврозь дружнее? (ЛК, 1992) и прочее.

<sup>32</sup> Peyrouse S., «The Russian minority in the Central Asia. Migration, Politics and Language», Occasional paper. # 297, The Kennan Institute, p. 10. Автор упоминает исследования миграционных настроений среди славянского населения в середине 90х годов, когда желание уехать изъявили более трети этнических представителей, но реальный поток был намного меньше. Удержание в регионе объясняется автором в терминах сложностей интеграции в России для русских: ограниченные возможности преимущественно городских жителей, коими русские являлись в КР, переселяться в города России, заселение в экономически не самые процветающие и депопулированные районы Сибири и Дальнего Востока, негативное отношение местного русского населения к переселенцам и др.

Хотя в литературе по русской миграции и языковой политике в КР<sup>33</sup> дебаты вокруг статуса русского языка и борьбы за распространение и развитие кыргызского зачастую оцениваются как важнейший фактор выталкивания русских граждан из КР, представляется, что использование русского языка как инструмента манипуляций и дискриминации<sup>34</sup> скорее отражает внутреннюю борьбу кыргызских политических элит.<sup>35</sup> Этнически окрашенная внешняя миграция в дальнее зарубежье стала иссякать к концу 90-х годов и практически завершилась как массовая эмиграция к середине 2000-х в силу того, что фактически был исчерпан этнический потенциал эмиграции. За период с 1999 по 2009 год (между переписями населения КР) в дальнее зарубежье выехали 19520 человек, в том числе 76% в Германию, 10% – в США, 6% – в Израиль и 7% – совокупно в другие страны вне СНГ. Основной поток эмигрировавших в дальнее зарубежье составляли русские (42,7%), немцы (38,5%). 3,6 % эмиграционного потока составили кыргызы и 3,5% – евреи, остальные этнические группы в совокупности составили 11,7%.<sup>36</sup>

Таблица 1. Этническая структура по регионам по результатам переписи 2009 г. (%)

	КР	г.Бишкек	Баткенская область	Джалал-Абадская область	Иссык-Кульская область	Нарынская область	Ошская область	Таласская область	Чуйская область
<b>Всего</b>	100	15.6%	8.0%	18.8%	8.2%	4.8%	25.4%	4.2%	15.0%
<b>Русские</b>	100	45.8%	0.8%	2.2%	8.4%	0.0%	1.9%	1.0%	39.8%
<b>Украинцы</b>	100	36.4%	0.4%	3.6%	5.3%	0.1%	2.3%	2.3%	49.5%
<b>Узбеки</b>	100	1.5%	8.2%	32.6%	0.4%	0.1%	55.0%	0.2%	1.9%
<b>Казахи</b>	100	27.1%	0.6%	2.1%	19.5%	0.6%	2.3%	9.2%	38.6%
<b>Кыргызы</b>	100	14.5%	8.6%	19.1%	9.9%	6.7%	23.2%	5.5%	12.5%
<b>Таджики</b>	100	1.8%	64.1%	12.2%	0.1%	0.0%	16.0%	0.1%	5.6%
<b>Татары</b>	100	40.5%	6.1%	11.8%	6.7%	0.5%	13.0%	1.0%	20.6%
<b>Дунгане</b>	100	6.9%	0.0%	0.1%	5.3%	0.7%	1.5%	0.2%	85.3%
<b>Корейцы</b>	100	69.4%	0.5%	1.4%	0.8%	0.0%	2.2%	0.4%	25.4%
<b>Немцы</b>	100	26.9%	0.1%	2.2%	3.2%	0.0%	1.1%	4.0%	62.4%
<b>Турки</b>	100	8.0%	2.3%	14.9%	0.2%	0.0%	42.1%	4.0%	28.4%
<b>Уйгуры</b>	100	27.6%	0.5%	6.7%	8.0%	0.7%	24.7%	0.3%	31.5%
<b>Другие нац-ности</b>	100	20.5%	2.0%	6.6%	7.5%	0.1%	11.4%	9.5%	42.3%

Источник: Население Кыргызстана в начале 21 века, ред М. Денисенко, Бишкек ЮНФПА 2011.

<sup>33</sup> Есенбаева Р., «Что важнее: права нации или права человека?» (2003), доступно на [www.centrasia.ru/newsA.php?st=1070264640](http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1070264640); Русский объединительный союз соотечественников, «Кыргызский язык не должен стать инструментом языкового насилия», доступно на [russkg.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4895:2014-04-29-04-39-05&catid=102:2013-10-01-11-54-22&Itemid=75](http://russkg.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=4895:2014-04-29-04-39-05&catid=102:2013-10-01-11-54-22&Itemid=75)

<sup>34</sup> Дербишева З., «Языковая политика и языковая ситуация в Кыргызстане», Russian language journal. Vol. 59, (2009). Стр 38-39, доступно на [http://rlj.americancouncils.org/issues/59/files/Derbisheva\\_2009.pdf](http://rlj.americancouncils.org/issues/59/files/Derbisheva_2009.pdf)

<sup>35</sup> Peyrouse S., «The Russian minority in the Central Asia. Migration, Politics and Language», Occasional paper. # 297, The Kennan Institute, p.21

<sup>36</sup> НСК КР, Миграция населения Кыргызстана. Перепись населения и жилищного фонда. Книга 2, Стр. 230-231

В результате международной миграции Кыргызстан, еще два десятилетия назад являвшийся страной полиэтничной (особенно это касалось городского населения), быстро моноэтнизуются, особенно в ряде регионов страны.

Доля кыргызского населения в этнической структуре населения республики значительно растет во всех регионах, достигая в некоторых практического максимума (в Нарынской области), который означает моноэтническое проживание кыргызов (см. Таблицу 1 «Этническая структура по регионам по результатам переписи 2009 г.»).

Этническая эмиграция затронула все этнические группы населения КР, обусловила высокие темпы миграционной убыли и снижения долей в этнической структуре населения почти всех групп кроме кыргызской. Структура миграционной убыли основных этнических групп населения в период с 1990 по 1998 гг. и период между переписями населения – 1999-2009 гг. различаются по мотивам миграции и по включенности во внешнюю миграцию кыргызского населения.

По мнению эксперта С. Абашина,<sup>37</sup> существует значимая связь первой «волны» этнической эмиграции (в 90-е годы) со второй в 2000-е:

*Так, «массовая миграция из одного региона постсоветского пространства в другой вела к созданию инфраструктур поддержки – практик пересечения границ, распространения информации и обмена опытом, поддерживающих сетей в новой среде. Первые мигранты из «титульной» этнической группы использовали узы дружбы и даже родства с эмигрантами «не титульных» этносов, которые выехали и обустроились ранее. Во многих случаях эмигранты первой волны и последующие мигранты, бывшие соотечественники, даже основывали совместные «дела» в России, оказывали друг другу помощь в поиске работы и жилья, выступали в качестве гарантов и свидетелей в контактах с полицией и т.д. То есть первая миграционная волна 90-х «фасилитировала» вторую волну, 2000-х».*

В то же время эксперт выделяет ряд характеристик, отличающих миграцию 90-х и последующего десятилетия:

- 1) В отличие от политических и идеологических причин этнической миграции 90-х на первый план выходят экономические факторы и мотивы миграции: люди едут, чтобы добыть средства на жизнь.
- 2) Вынужденный экономический характер обусловил ключевые социальные характеристики самих мигрантов: большинство из них – неквалифицированные рабочие из сельских районов или малых городов,<sup>38</sup> те, кто особенно сталкивался с проблемами трудоустройства, с уровнем зарплаты, позволяющим семье удовлетворять хотя бы базовые потребности. Чаще всего это мужчины трудоспособного возраста, с большой долей молодых мужчин. Как только заработки за рубежом и денежные переводы домой стали частью повседневности и важным

---

<sup>37</sup> Abashin S., «Migration from Central Asia to Russia in the New Model of World Order», Published online: 7 Dec 2014. P.6-7

<sup>38</sup> В литературе, изучающей социальные характеристики мигрантов разных периодов, нет единого мнения на этот счет: одни считают, что сначала миграционный поток был представлен наоборот наиболее образованными и квалифицированными работниками.

элементом социального статуса и социальных уз, участники миграционных потоков также диверсифицировались: выросло число представителей среднего класса, которые начали свой бизнес в миграции. Также все больше женщин выезжает в миграцию, причем многие автономно едут на заработки, а не следуют за мужем или партнером – мигрантом.

- 3) Трудящиеся мигранты в РФ, как правило, не намерены переселяться туда на постоянное место жительства. С разной степенью регулярности они возвращаются домой часто, чтобы опять уехать в миграцию. Как правило, дома остаются семьи, которым мигранты высылают деньги – на повседневную жизнь, на стратегические нужды (ремонт или постройка жилья, приобретение объектов престижа, например, дорогой машины или проведение разного рода ритуальных мероприятий – свадеб, празднований сунот тоев<sup>39</sup>, юбилеев родителей и т.д.). Даже те, кто длительно проживает в миграции в России, рассматривает свое пребывание там как «временное», поддерживая тесные отношения с семьей, родственниками и друзьями, с тем, чтобы скоро вернуться на родину.
- 4) Поскольку интеграция и ассимиляция не является стратегической целью мигрантов, большей частью они выстраивают в миграции свои социальные сети – родственные, земляческие, этнические, в рамках которых воспроизводят свои «домашние» практики, адаптируясь к условиям миграции и «временного пребывания». Социальные сети мигрантов создают свои инфраструктуры доверия и взаимной поддержки, предоставления услуг и проведения досуга.

Удельный вес эмигрировавших кыргызов в миграционном потоке последнего пятилетия остается одним из самых высоких: кыргызы составляли 39% миграционного потока в 2010-2011 гг., 31% и 33% – в 2012-2013 гг.<sup>40</sup> За период с 2000 года до 2014 убыль мигрировавшего населения республики составила 401300 человек (из них только за последние четыре года – с 2010 по 2014 год – миграционный отток в совокупности составил 112 000 человек).<sup>41</sup> На сегодня КР имеет отрицательный миграционный баланс со всеми странами СНГ за исключением Таджикистана и Узбекистана.<sup>42</sup>

В изучении движущих сил международной миграции принято считать, что решение о миграции принимается человеком под воздействием разных стимулов (демографических, политических, экономических и социально-культурных – формулируемых как факторы выталкивания или притяжения), действующих в стране проживания и/или исходящих из потенциальной страны переселения.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> Празднования по случаю обрезания сына

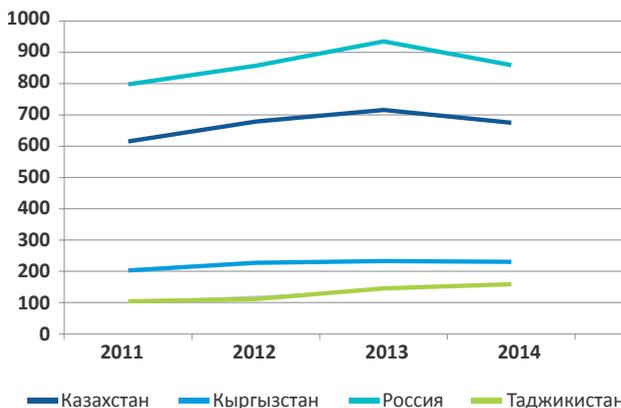
<sup>40</sup> Сборник по социальным тенденциям Бишкек, 2014 стр.30

<sup>41</sup> Экономический и социальный совет ООН, О статистике миграции в Кыргызской Республике (2014).

<sup>42</sup> Чыныбаева Р., «Демографическая и миграционная ситуация в КР и их прогнозы на ближайшую перспективу» (2015), доступно на [stat.kg/media/.../b55d53c7-02ad-43d6-8c9a-41b1a9415d5c.pdf](http://stat.kg/media/.../b55d53c7-02ad-43d6-8c9a-41b1a9415d5c.pdf), доступно на [http://www.cisstat.com/rus/CIS\\_Labourstat\\_meeting\\_Kyrgyzstan\\_4-6aug\\_2015%20CISSTAT\\_Chinibaeva.pdf](http://www.cisstat.com/rus/CIS_Labourstat_meeting_Kyrgyzstan_4-6aug_2015%20CISSTAT_Chinibaeva.pdf)

<sup>43</sup> Lee E. A., «Theory of Migration», Demography. 1966. №3. Цитируется по: Цапенко И. Движущие силы международной миграции, доступно на [http://demoscope.ru/weekly/2008/0315/analit02.php#\\_FN\\_6](http://demoscope.ru/weekly/2008/0315/analit02.php#_FN_6)

Диаграмма 1. Уровень средней заработной платы, дол.США



Источник: Межгосударственный статистический комитет СНГ

Среди экономических стимулов выталкивания граждан КР в миграцию многочисленные исследования в этой сфере устанавливают значимость фактора разрыва в уровнях доходов в КР и в странах приема мигрантов - РФ и РК (см. диаграмму 1).

Разрыв уровней зарплаты в Кыргызстане в сравнении с Россией и Казахстаном стабилен на протяжении длительного времени. Однако экономический кризис и падение курса рубля существенно сократили разрыв между средними заработными платами этих стран. В то же время, как показывает практика, значительного оттока мигрантов из Кыргызстана это изменение не вызвало.<sup>44</sup> Как правило, решение об отъезде в миграцию или о возврате представляется как преимущественно рациональная оценка издержек и выгод. Поэтому не сам разрыв в зарплатах в разных странах, но оценка ожидаемой выгоды от разрыва в заработках имеет большее значение. По данным МОТ, при сходной квалификации работников, средний заработок в странах с низкими доходами составляет не более 20% такого в странах с высокими доходами, а в низшей группе стран со средними доходами – не более 27%. Нередко разрыв бывает 10-кратным, а подчас и 30-кратным.<sup>45</sup>

Огромное значение имеет тот факт, что в силу экономического развития России и Казахстана рынок труда там гораздо шире, чем в Кыргызстане, и определенные сегменты труда гражданами этих стран не занимают, то есть у выезжающих в поисках работы есть уверенность в возможности трудоустройства, даже если это незащищенный (нелегальный) труд.

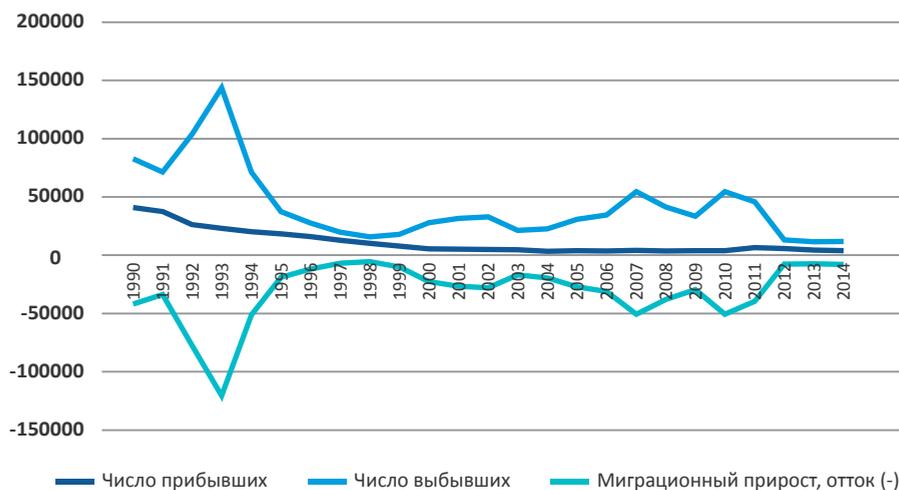
Важно отметить, что с начала «нулевых» годов в трудоспособный возраст вступили наиболее многочисленные по составу контингенты, родившиеся в период высокой рождаемости 1985-1994 гг., что существенно повысило давление на местные рынки труда. С учетом ресурсной ограниченности (основной капитал – земля не позволяет быть занятыми в своем фермерском крестьянском хозяйстве несколькими сыновьям из одной семьи) миграция в города в пределах своей страны или за рубеж представляется

<sup>44</sup> Абашин С., «Массового оттока мигрантов из России не ожидается» (2015).

<sup>45</sup> «Economic Implications of Remittances and Migration», Global Economic Prospects 2006, доступно на <http://www.world-bank.org>; <http://pstalker.com/migration>

единственной альтернативой зарабатывать деньги и укреплять свой социальный статус. Таким образом, демографические характеристики процессов в России и в Кыргызстане представляют собой соединение выталкивающих и притягательных характеристик. Экономическое развитие страны приема, технический прогресс и развитие средств коммуникаций – другой важнейший детерминирующий миграцию фактор. Благодаря достижимости<sup>46</sup> России и Казахстана, наличию логистических инфраструктур (дороги, разные виды транспорта и маршруты), а также доступности средств коммуникации (интернет и мобильная связь) в миграцию могут включаться не только зрелые мужчины и женщины из Кыргызстана, но и молодые парни и девушки, которые в соответствии с традицией находятся под усиленным социальным контролем в своих сообществах. Невозможность заниматься доходо-приносящей деятельностью на родине вследствие развития «искаженных» рынков земли, капитала и труда выделяют отечественные эксперты Хасанов и Койчуманов в качестве важнейшего фактора, стимулирующего внешнюю миграцию.<sup>47</sup> Большое значение имеют также и факторы политические, причем и в стране отправки, и в стране приема. Визуализация статистики миграционного сальдо (разность между числом прибывших и выбывших) в период с 1990 г. до 2014 (см. Диаграмму 2 выше) демонстрирует наличие периодов снижения мобильности на выбывание и формирование своеобразных пиков миграции.

**Диаграмма 2. Динамика внешней миграции и миграционного сальдо в КР (человек)**



Источник: НСК КР

Так, в начале нулевых складывается определенная тенденция на снижение миграционного потока из республики в 2003 – 2004 гг., связанная, прежде всего, с электоральными циклами в РФ (парламентские выборы 2003 года и президентские 2004 года), которые усилили популистскую риторику в политическом дискурсе и способствовали

<sup>46</sup> Речь идет и о географической близости этих государств, и о финансовой достижимости, потому что за последнее десятилетие авиа билеты значительно подешевели, а еще появилась возможность отправляться в Россию на автобусах

<sup>47</sup> «Взаимовлияние демографических и социально-экономических процессов в Кыргызской Республике: старые проблемы или новые возможности?»,» ЮНФПА – ПРООН, Бишкек, (2010) стр. 27-2

усилению репрессивных механизмов в миграционном законодательстве. Как отмечали российские эксперты: «...принятый вариант регулирования миграционных потоков существенно затруднял приток граждан СНГ в Россию и совершенно не соответствовал административным возможностям государства по борьбе с нелегальной иммиграцией». Впрочем, уже вскоре после принятия этого закона президент предложил внести в него перечень поправок, одобрение которых было практически гарантировано, но отложено на послевыборный период.<sup>48</sup> 2005 год стал годом усиления мобильности населения, что вполне может быть объяснено и в терминах политической нестабильности, и экономического спада в КР,<sup>49</sup> так и экономическим подъемом в РФ и «стабилизацией» политического режима после очередных парламентских и президентских выборов.

Следующий спад миграционного оттока закономерно приходится на 2008-2009 годы, когда экономический кризис сопровождался и нелояльными мерами миграционной политики (уменьшение квот вдвое и введение нормативных изменений, которые усложняют возможность легального трудоустройства),<sup>50</sup> и инфляционные процессы также оказались непреодолимо тяжким бременем для многих трудящихся мигрантов, которые были вынуждены вернуться на родину. События 2010 года вновь всколыхнули миграционный настрой, особенно среди узбекского населения, прежде всего молодых мужчин и юношей. С 2012 года и до настоящего времени миграционный отток снизился, поскольку на фоне сильного экономического кризиса, введения «черных списков» и массовых депортаций в РФ часть трудящихся мигрантов - «нелегалов» вынуждена была вернуться и ждать новых возможностей отправки.

Среди социальных факторов выталкивания в миграцию в последнее время эксперты чаще выделяют стратегию домохозяйства. То есть, не мигрант сам принимает решение ехать на заработки, это решение – своеобразная семейная стратегия, нацеленная на диверсификацию источников доходов, минимизацию рисков домохозяйств и расширения доступа к финансовым ресурсам.<sup>51</sup> Поэтому на такое решение могут влиять прогнозы на низкие урожаи или проблемы сбыта продукции по эффективной цене, и необходимость проведения определенных мероприятий семьи и домохозяйства, требующих значительных финансовых затрат. Огромное значение имеют социальные сети, способные притягивать мигрантов в зарубежные страны, поскольку в ситуации ограниченных экономических возможностей на родине социальные сети предоставляют возможности смягчения адаптации к миграции и выступают ролевой моделью достижения экономического/социального успеха в стратегии миграции.

Образовательная миграция притягивает наиболее активных и амбициозных учащихся, которые принимают решение о выезде за границы своего региона или страны, чтобы

---

<sup>48</sup> Институт экономики переходного периода, «Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы». Институт экономики переходного периода. Выпуск 25. Москва, (2004) стр 9, доступно на <http://www.iep.ru/files/text/trends/2003.pdf>

<sup>49</sup> Для ряда регионов, например, для жителей лесных территорий Джалаалабадской области важное значение имеют также годы неурожая орехов, когда мигранты стараются не возвращаться и всемерно помогают выживать оставшимся дома членам семьи выживать без основного источника доходов. По свидетельствам экспертов, 2005-2007 гг. были неурожайными.

<sup>50</sup> Элебаева А.Б., Мусабаева А., «Вступление КР в Евразийский экономический союз: влияние на миграцию», стр 29

<sup>51</sup> Чапенко И., «Движущие силы международной миграции населения», Демоскоп Weekly, (2007), доступно на [http://demoscope.ru/weekly/2008/0315/analit02.php#\\_FN\\_12](http://demoscope.ru/weekly/2008/0315/analit02.php#_FN_12)

преодолеть разрыв в качестве и престиже обучения, получить навыки, знания и коды входа в социальные сети, способные достичь поставленных карьерных целей.

Комплекс факторов выталкивания и притягивания обуславливает мобильность сотен тысяч кыргызстанцев, которые выезжают за рубеж в миграцию или перемещаются внутри страны в поисках лучшего качества жизни и экономических возможностей. Выбор пункта назначения трудящегося или иного типа мигранта во многом обуславливается культурными факторами (общность истории, понимание культуры, знание языка). Неслучайно основными странами назначения мигрантов из КР являются РФ и РК.

## Модуль А.1. Общая трансграничная мобильность

Глоссарий недавно выпущенного Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) сборника «Трансграничная мобильность в регионе ОБСЕ: анализ существующей ситуации» дает лаконичное и «простое» определение термина «трансграничная мобильность» как «передвижение лиц через международные границы».<sup>52</sup> При всей простоте формулировки практика операционализации термина и учета трансграничной мобильности в КР имеет ряд серьезных вызовов. Прежде всего, вызов связан со спецификой оценок ООН, основывающихся на численности лиц, родившихся за пределами страны. Так, согласно переписи населения, четверть населения Кыргызстана (на тот момент это было 1340858 человек) проживала в месте жительства не с рождения, в том числе 230167 человек прибыли в данное место из-за рубежей Кыргызстана.

Сборник статистики Всемирного банка «Миграция и денежные переводы. Книга фактов 2011» привел данные по Кыргызстану: иммиграционный поток в КР составил 222,7 тыс. человек, что составляет 4% от населения страны. Основными странами отправки иммигрантов, согласно сборнику, оказались, Узбекистан, Россия, Украина, Казахстан, Таджикистан, Турция и Германия.<sup>53</sup> Российский эксперт по миграции В. Мукомель в статье «Российские дискурсы о миграции: «нулевые» годы»,<sup>54</sup> комментируя аналогичные данные по России,<sup>55</sup> заявил: «Такие оценки неприемлемы применительно к новым независимым государствам, возникшим на пространстве распавшихся государств - СССР, Югославии, Чехословакии и других». То есть в силу специфики исторического развития и мобильности советских граждан невозможно воспринимать проживающих ныне в любой из постсоветских республик граждан как иммигрантов по факту рождения вне места проживания, потому что ранее они все принадлежали к единой стране, и миграция граждан из республики в республику, по сути, была внутренней.

Применение методологии ООН для оценки масштабов иммиграционных потоков может приводить в случае постсоветских государств к абсурдным ситуациям: так, некоторые отнесенные к иммигрантам жители Кыргызстана могли быть практически имобильны и никогда не смогли бы пересечь границ страны, как например, десятки жителей сельской управы Сары-Могол Алайского района, которая после десятилетий аренды в 2004 году была передана из Мургабского района Таджикистана в юрисдикцию КР.<sup>56</sup>

Вызовом для практик учета трансграничной мобильности в КР является введение в 2012 году либерализации визовых требований в отношении граждан 44 государств дальнего зарубежья в целях увеличения туристического потока из-за рубежа. С 2013 г. Кыргызстан сохраняет визовый режим только в отношении граждан таких стран

<sup>52</sup> «Трансграничная мобильность в регионе ОБСЕ: анализ существующей ситуации». БДИПЧ ОБСЕ, (2014.)

<sup>53</sup> Migration and remittances. Factbook 2011., World Bank, (2011)., доступно на <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/~/Resources/Factbook2011-Ebook.pdf>

<sup>54</sup> Демоскоп Weekly №479-480 26 сентября – 9 октября 2011

<sup>55</sup> Россия в указанном сборнике была определена как вторая в мире страна (после США) по количеству иммигрантов – 12 млн 270 тысяч человек, принимая во внимание проживающих в стране граждан, родившихся в республиках единой страны - Советского союза.

<sup>56</sup> Некоторые жители управы до сих пор не документированы, не имеют действительных паспортов и гражданами КР официально не являются, а относятся к категории ЛБГ. Туризм в Кыргызстане. 2010-2014. Статистический сборник. Бишкек, (2015) стр. 24-25

Европы и Центрально-Азиатского региона, как Албания, Андорра, бывшая югославская Республика Македония, Сан-Марино, Сербия, Туркменистан и Черногория.<sup>57</sup>

Среди субъектов трансграничной мобильности различные категории: граждане КР, выезжающие в миграцию в другую страну или возвращающиеся оттуда, мигранты из КР, имеющие целью получить гражданство другой страны, транзитные мигранты, репатрианты,<sup>58</sup> беженцы и лица без гражданства (ЛБГ), трудящиеся мигранты из других стран, приезжающие в поисках работы в КР, иностранные граждане, приезжающие в туристических или бизнес целях. Зачастую статусы людей из этих категорий могут пересекаться, что составляет проблему в связи с отсутствием регламентирующих принципов в законодательстве.

По сведениям Государственной пограничной службы КР статистика пересечений государственной границы КР в прошедшую декаду выглядит следующим образом:

**Таблица 2. Статистика пересечений государственной границы КР в период с 2010 по 2014 гг. (человек)**

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Количество зарегистрированных фактов пересечения границы (прибыло/убыло)</b>	6282307 (2972859 / 3309448)	12731948 (6232325 / 6499623)	14291245 (6999983 / 7291262)	15852630 (7977858 / 7874772)	15346226 (7656769 / 7689457)
<b>В том числе из государств СНГ (прибыло/убыло)</b>	1444350 / 1588330	3539579 / 3594521	3651831 / 3704027	4361930 / 4217229	3938252 / 3921265
<b>В том числе из государств вне СНГ (прибыло/убыло)</b>	96971 / 97813	131063 / 130915	157943 / 152683	154637 / 155483	185213 / 187200
<b>Трансграничная мобильность граждан КР</b>	1431538 / 1623305	2561683 / 2774187	3190209 / 3434552	3461291 / 3502060	3533304 / 3580992

Источник: ГПС КР

Помимо статистики ГПС КР есть также данные Департамента регистрации населения и актов гражданского состояния Государственной регистрационной службы при Правительстве Кыргызской Республики (ДРНАГС ГРС ППКР) о количестве выданных виз иностранным гражданам, которые свидетельствуют, что за 4 года произошло увеличение количества иностранных граждан из визовых стран более чем на 40 процентов.

Статистика трансграничной мобильности не дает полноценной картины о перемещениях в/из республики. Авторы аналитического отчета по картированию неурегулированной миграции в ЦА приводят официальные данные по 2010 году, где наземные въезды иностранных граждан составляют не более 11% всех законных въездов в страну. По мнению экспертов, «весьма небольшие потоки мигрантов на границах могут указывать на то, что значительная часть въездов и выездов, в особенности краткосрочного или местного характера, не отображается и, таким образом, не представлена в этой статистике»<sup>59</sup>. В частности, вероятнее всего остается неучтенной

<sup>57</sup> НСК КР, Туризм в Кыргызстане. 2010-2014, Статистический сборник. Бишкек, 2015), стр 24-25

<sup>58</sup> Анализ законодательств КР, РТ, РФ и РК в сфере трудовой миграции и рекомендации по их совершенствованию», Отчет «Бир Дуйно», (Бишкек, 2013) стр. 86

<sup>59</sup> «Картирование неурегулированной миграции в ЦА 2014», MOM, (Астана, 2015), стр. 50

регулярная трансграничная мобильность мардикеров и других регулярных мигрантов из приграничных территорий, которые практикуют неформальный найм (ежедневный или сезонный) в домохозяйства и фермерские хозяйства. Более того, существует ряд исследований, в которых приводятся аргументы о слабом пограничном контроле стран Центральной Азии, коррумпированности и бесконтрольности чиновников в процессе выдачи виз, что способствует совершению значительного количества неофициальных, нерегистрируемых переходов границы.<sup>60</sup>

ГПС КР изменила статистическую форму учета иностранных граждан в 2007 году, в том числе включив в нее кластер «приграничных работников». За 2007 год в итоге были зафиксированы 13183 гражданина КР и 36036 иностранных граждан (соответственно 1,5 и 2% к общему потоку въездов в этой категории посетителей), которые осуществляют постоянные перемещения через границу в связи с работой в приграничном районе соседнего государства. К сожалению, ГПС КР вернулась в последующие годы к старой статистической форме, в которой не фиксируется доля приграничных работников, также как среди мотивов посещения иностранных граждан не указываются причины «посещение знакомых, родственников», которые составили в 2007 году 64,6% всего потока перемещений, «шоп-туризм» и «лечение» (соответственно составили 1,1% и 0,8%).

Среди иностранных граждан, въезжавших в КР в 2010 и 2014 гг., наибольшее количество приезжали из следующих стран (учтены страны с потоком граждан более одной тысячи):

**Таблица 3. Иностранные граждане, въехавшие в КР в 2010 и в 2014 гг. (%)**

2010 год		2014 год	
Страны СНГ	Вне стран СНГ	Страны СНГ	Вне стран СНГ
Казахстан 68,9%	Китай 2,3%	Казахстан 87,8%	Китай 1,04%
Узбекистан 11,8%	Турция 1%	Россия 14,3%	Турция 1,02%
Россия 9,9%	США 0,8%	Узбекистан 8,9%	Германия 0,5%
Таджикистан 9,4%	Германия 0,5%	Таджикистан 4,9%	США 0,4%
Туркменистан 0,4%	Южная Корея 0,3%	Туркменистан 0,4%	Южная Корея 0,3%
Украина 0,2 %	Великобритания 0,2 % Пакистан 0,2% Франция 0,2%	Украина 0,2%	Великобритания 0,2% Индия 0,2% Франция 0,2 %
	Иран 0,1% Канада 0,1% Индия 0,1%		Канада 0,1% Япония 0,1%
	Австралия 0,09% Япония 0,09%		Италия 0,09% Швейцария 0,09% КНДР 0,09%
	Швейцария 0,08%		Польша 0,08%
			Израиль 0,07% Монголия 0,07% Нидерланды 0,07%
			Пакистан 0,06% Чехия 0,06%

Источник: ГПС КР

<sup>60</sup> N.Steiner, «Chinese Migration to Central Asia: Contrasting Experiences between Kazakhstan and Kyrgyzstan», MA Thesis. University of Washington (2013) p. 35

В динамике доступна статистика пограничной службы, фиксирующая заявленные мотивы и цели приезда иностранных граждан в КР (см. таблицу 4).

**Таблица 4. Мотивы и цели приезда иностранных граждан в КР (человек)**

Годы	Декларированная цель въезда иностранных граждан									
	служебная		туризм		частная		ПМЖ		транзит	
	страны СНГ	вне СНГ	страны СНГ	вне СНГ	страны СНГ	вне СНГ	страны СНГ	вне СНГ	страны СНГ	вне СНГ
<b>2005</b>	5861	12107	4857	19886	674858	43638	728	62	46528	1866
<b>2009</b>	21681	9173	241533	20985	1723852	71399	7083	24	152283	766
<b>2010</b>	10721	6465	123929	5992	1009641	67325	686	8	107648	428
<b>2011</b>	12455	5875	403177	9823	2497981	95247	78	19	106851	45
<b>2012</b>	102687	41653	239662	16531	2918753	73929	1997	141	105876	699
<b>2013</b>	5970	4088	192404	10937	3799961	120621	45	97	102123	97
<b>2014</b>	7104	8590	163805	172228	1924783	2014258	671	679	33686	33715

Источник: ГПС КР

Причины въезда иностранных граждан в КР в структуре своей значительно различаются по годам: в некоторые годы туристический поток становится одним из самых популярных и многочисленных (как например, в 2009 или 2011 гг.), в другие идет резкое снижение; количество служебных поездок также может увеличиваться и снижаться в разы за год, даже такая цель как ПМЖ имеет очень значительный разброс значений. Как и какие факторы могут влиять на объемы того или иного потока иностранных граждан в КР не представляется возможным описать, поскольку нет исследований в данной сфере.

Среди тех иностранных граждан, кто приезжает в КР по визам, значительная доля по разным причинам продлевает срок действия визы. Сведения ДРНАГС ГРС о том, какие типы виз были продлены, а также какие цели при этом заявлялись въезжающими иностранными гражданами представляют возможность косвенно судить о характеристиках иммиграции в КР.

Так, в 2011 году 31539 иностранным гражданам, приезжавшим в Кыргызстан по визам, были продлены визы, в том числе:

- По видам кратности: однократные – 26040, двукратные – 575, многократные – 4924.
- По категориям целей: деловые – 9530, трудовые – 8007, частные – 6464, учебные – 6684, религиозные – 78, туристические – 776.

Половина из них была выдана гражданам Китая (16 516), затем следует Турция (3 295), Пакистан (2 560), Узбекистан (2 176), Южная Корея (1 037) и Таджикистан (749).

В 2014 году визы были продлены 33 922 иностранным гражданам, в том числе:

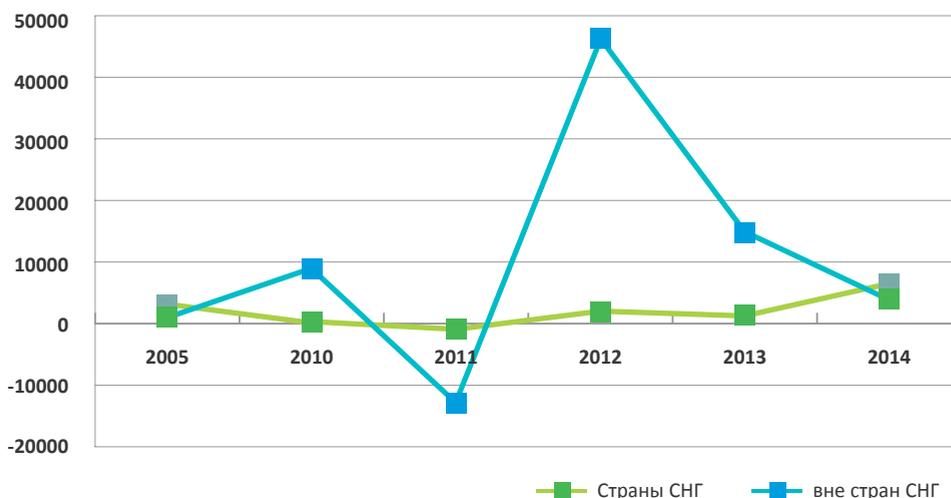
- По видам кратности: однократные – 26 232, двукратные – 444, многократные – 7 246.

Заявляемые иностранными гражданами цели визитов могут быть и не вполне реальными, о чем может свидетельствовать, например, визуально заметный поток религиозных миссионеров,<sup>61</sup> которые посещают сельские мечети по всей стране в целях привлечения новых адептов веры, хотя согласно статистике этот поток почти прекращается.<sup>62</sup> Обычно в селах появляющихся пришлых миссионеров (дааватчы<sup>63</sup>) главы и активисты местного самоуправления отслеживают, фиксируя информацию об иностранцах (и их документах) в служебных записках. Обмен информацией между ОМСУ и пограничными службами, ГРС и другими государственными органами, синхронизация такого учета могла бы стать ценным ресурсом для эффективного управления иммиграционными потоками в КР. Вероятно, решение данной задачи будет связано с внедрением Единой системы учета внешней миграции, координирующим органом в процессе внедрения которого определен ГКНБ.

Существует значительное количество иностранных граждан, принимающих решение остаться в стране на более продолжительное время, чем планировалось при въезде и оформлении виз (см. Диаграмму 3).

Представляется важным изучить вопрос о том, какой контингент въезжающих иностранных граждан и почему меняет цели и сроки своего пребывания при изменении заявленного краткосрочного туристического мотива посещения на более долгосрочное пребывание, что сопряжено с регистрацией и получением вида на жительство и / или иммиграционного статуса.

**Диаграмма 3. Статистика разницы въездов и выездов иностранных граждан, указавших целью посещения КР туризм (человек)**



Источник: ГПС КР

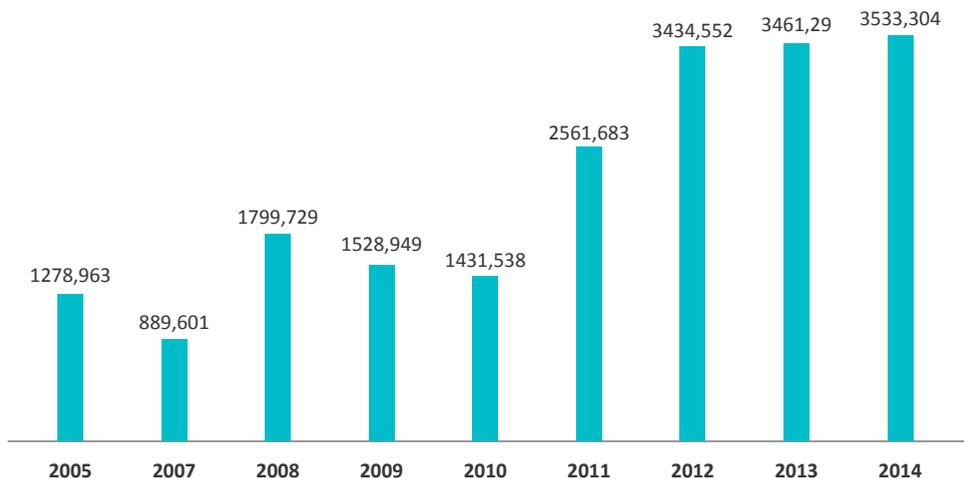
<sup>61</sup> Согласно медиа публикациям основной поток миссионеров приезжает из России (Татарстана), а также Казахстана.

<sup>62</sup> Вполне возможно, что основной поток иностранцев в религиозных целях приезжает не из вышеперечисленных стран.

<sup>63</sup> Проповедники, от «даават» (да'ват) – исламского призыва, разъяснения принципов Ислама и побуждение (без принуждения) принять Ислам.

Трансграничная мобильность граждан КР не имеет стабильности, изменчива из года в год. На протяжении истекшего двадцатилетия трансграничная мобильность граждан КР всегда носила амплитудный характер – возрастая в неблагоприятные годы, связанные с ощутимым спадом в экономике или чрезвычайными событиями, и сокращаясь в годы стабилизации ситуации<sup>64</sup> (см. диаграмму ниже).

**Диаграмма 4. Динамика трансграничной мобильности граждан КР (тыс. человек)**



Источник: ГПС КР

## Модуль А.2. Иммиграция

Как отмечалось в Расширенном миграционном профиле КР в 2012 году: «В Кыргызстане<sup>64</sup> практически не сформирована политика в сфере иммиграции населения. При ежегодном приросте количества иммигрантов государственный подход по отношению к нелегальным экономическим мигрантам ограничивается рамками обеспечения контроля и учета иммигрантов в пределах установленной Правительством КР трудовой квоты». <sup>65</sup> Отсутствие значимых исследований или анализа в сфере иммиграции и иммиграционной политики Кыргызстана отмечается и экспертами – авторами отчета по картированию неурегулированной миграции в ЦА: <sup>66</sup> «Кыргызстану свойственно преимущественное использование материалов обследований и переписи населения, административные системы пока используются не очень активно, хотя в последние годы наметился прогресс. В 2007 году в Кыргызстане была утверждена Государственная программа по регулированию миграционных процессов на 2007-2010 годы, в которой, в частности, отмечено, что «отсутствие достоверных и полных данных о численности мигрантов и структуре миграционных потоков затрудняет выработку оптимальных решений по упорядочению миграционных потоков. В связи с этим необходимо усилить межведомственное взаимодействие с использованием наиболее передовых методов учета и регистрации мигрантов и соответствующим техническим оснащением заинтересованных служб».

Анализируя практику предоставления статуса иммигранта за несколько лет, Министерство труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики (МТММ КР) (ранее – уполномоченный орган по миграционной политике) выделяет 4 основных группы иностранных граждан и лиц без гражданства,<sup>67</sup> претендующих на получение статуса иммигранта:

1. Лица, ранее состоявшие в гражданстве Кыргызстана и затем принявшие гражданство другого государства, но продолжающие безвыездно проживать на территории республики.
2. Соотечественники, ранее выехавшие в Россию с целью осуществления трудовой деятельности и получившие гражданство РФ и возвращающиеся на родину в Кыргызстан на постоянное место жительства.
3. Граждане других государств, имеющие близких родственников - граждан КР или постоянный вид на жительство в Кыргызстане.
4. Лица, имеющие намерения и возможности внести значительный вклад в экономическое, социальное и духовное развитие Кыргызской Республики.

Доля лиц по указанным группам в общем количестве зарегистрированных иностранных граждан не ясна.

<sup>64</sup> В силу ограниченности сведений, предоставленных Пограничной службой КР, не представляется возможным сравнивать потоки пересекающих границу по суше и по воздуху, а также основные направления и пункты направлений мигрирующих граждан КР.

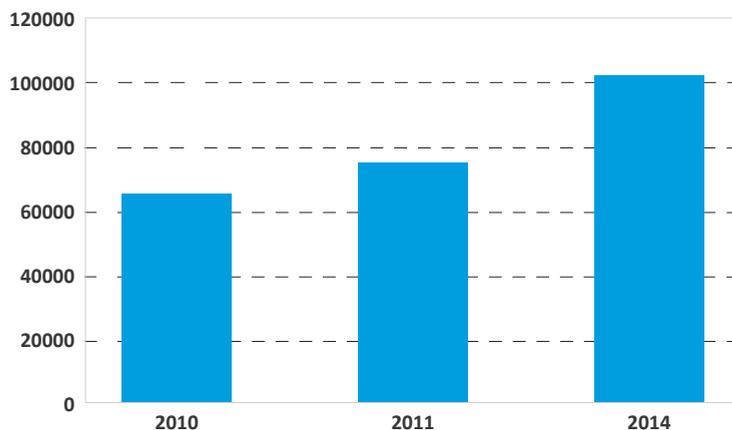
<sup>65</sup> Расширенный миграционный профиль РМП КР, МОМ, (Бишкек, 2012), стр. 17

<sup>66</sup> Ольга Чудиновских, «Статистика трудовой миграции в странах сети МИРПАЛ», (Москва, 2011), доступно на [siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/ChudinovskikhDec19Rus.doc](http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/ChudinovskikhDec19Rus.doc)

<sup>67</sup> Данные по выделенным кластерам в настоящем Расширенном миграционном профиле Кыргызской Республики отсутствуют.

За 11 месяцев 2014 года паспортно-визовыми подразделениями республики зарегистрировано 101 884 иностранных гражданина (см. диаграмму 5), что в сравнении с 2011 годом представляет значительное увеличение их количества.

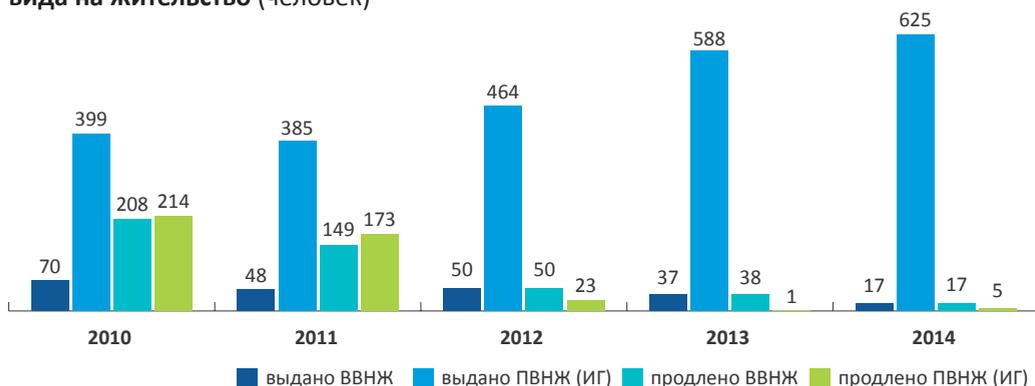
**Диаграмма 5. Количество зарегистрированных иностранных граждан в ДРНАГС ГРС ППКР (человек)**



Источник: данные ДРНАГС ГРС ППКР

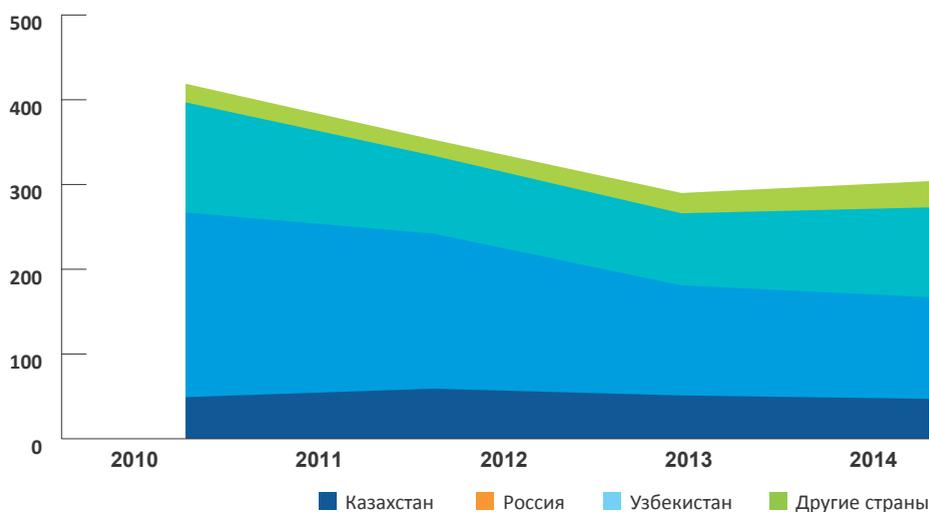
Данные о въезжающих и остающихся в КР иностранных гражданах и ЛБГ не отслеживаются дезагрегировано по полу, возрасту и другим социально-демографическим характеристикам, поэтому представить среднестатистический демографический портрет проблематично. Достоверно можно только констатировать рост ежегодного количества заявителей на получение гражданства КР, вида на жительство (временное или постоянное), разрешения на осуществление трудовой деятельности на территории КР или получение удостоверений ЛБГ.

**Диаграмма 6. Количество заявителей на получение временного или постоянного вида на жительство (человек)**



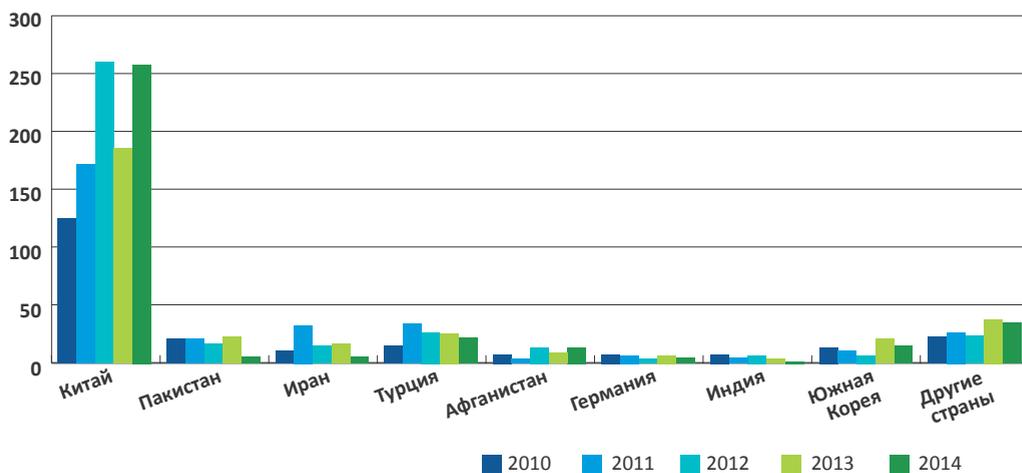
Источник: ДРНАГС ГРС ППКР

**Диаграмма 7. Количество иностранных граждан, получивших постоянный вид на жительство в КР по странам СНГ (человек)**



Источник: ДРНАГС ГРС ППКР

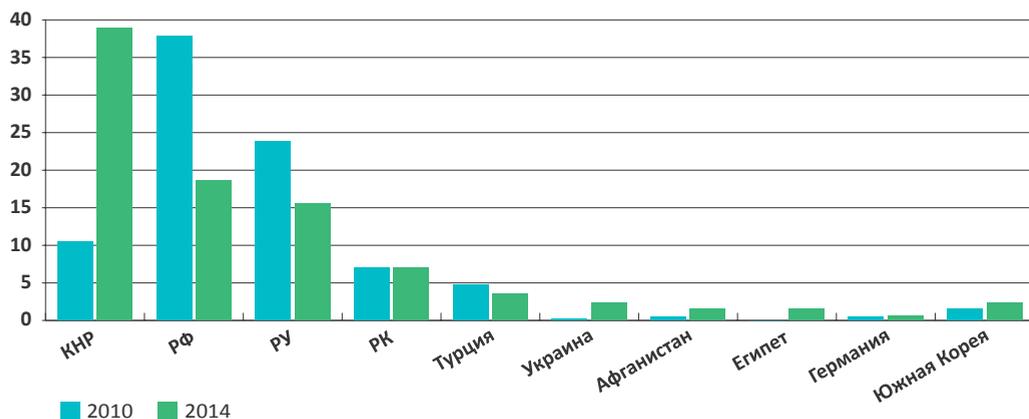
**Диаграмма 8. Количество иностранных граждан, получивших постоянный вид на жительство в КР вне стран СНГ (человек)**



Источник: ДРНАГС ГРС ППКР

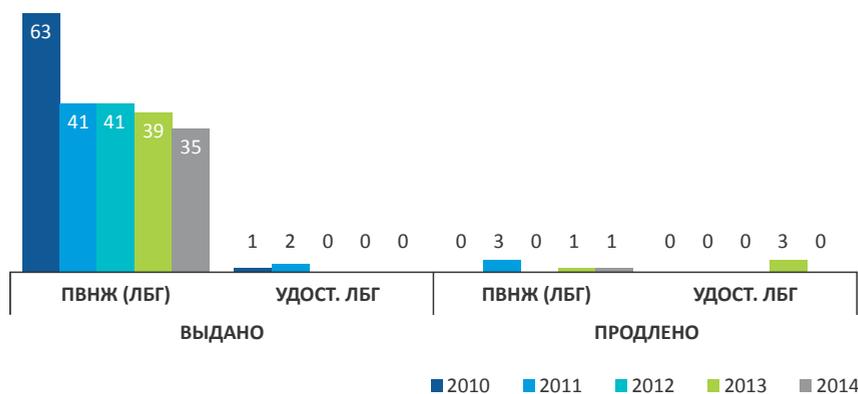
Рост количества иностранных граждан, впервые получивших постоянный вид на жительство (ПВНЖ) в 2013–2014 году, произошел в основном за счет граждан КНР, которые за 4 года стали получать почти в шесть раз больше ПВНЖ. Наблюдается снижение количества (и в абсолютных, и в относительных показателях) российских граждан, получивших ПВНЖ, стабильной остается относительная доля граждан Казахстана (при увеличении количества лиц более чем в 1,5 раза), доля узбекских и турецких граждан падает при стабильности количества лиц в абсолютных показателях.

Диаграмма 9. Долгосрочная иммиграция в КР по гражданству (первые 10 стран), %



Источник: ДРНАГС ГРС ППКР

Диаграмма 10. Количество выданных и продленных ПВНЖ и удостоверений ЛБГ, (человек)



Источник: МТММ КР

Имеющиеся данные по предоставлению/продлению вида на жительство иностранным гражданам или ЛБГ не позволяют судить о том, чем занимаются и за счет чего живут иммигранты. Неясность социально-демографического портрета иммигрантов обуславливает непонимание их потребностей и интересов, не позволяет оценить необходимость в защите прав. Примечательно, что в стране еще нет правозащитной организации, специализирующейся на защите прав иностранных граждан и ЛБГ, ни одна из государственных организаций и организаций ГО не озвучивала защиту прав иностранных граждан, пребывающих в КР, как часть своего мандата. Такая ситуация не уникальна на постсоветском пространстве и в целом в мире (за редкими исключениями) и отражает важнейшее противоречие в борьбе за соблюдение прав человека: права человека воспринимаются большинством граждан как права гражданские, актуальные в пределах национального государства, а не как трансграничная категория.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Ибраева, Молдошева, Аблезова, Ниязова, Даньшина, «Гендер и миграция»

Временная динамика притока ЛИУ и беженцев в КР показывает тенденцию спада в последние 8 лет, возможно в силу низкой доли предоставления статуса беженцев обращающимся с ходатайствами. Так, доля получивших отказ в предоставлении такого статуса в основном высока:

2015 год (9 месяцев) – 80,6%

2014 год – 65,5%

2013 год – 53,2%

2011 год – 49,4%

2009 год – 64,2 %

2008 год – 70,4% (в 2010 и 2012 гг. доля отказников была невысока: 9% и 18,4% соответственно, но именно в эти годы ни один ходатайствовавший не получил искомого статуса беженца).

**Диаграмма 11. Приток в КР ЛИУ и признание беженцами (человек)**



Источник: МСТММ КР

Согласно отчету о деятельности МТММ за 2013 год,<sup>69</sup> численность беженцев на территории Кыргызской Республики по состоянию на 1 декабря 2013 года составляла 143 человека. 88% – из Афганистана, что в сравнении с данным периодом 2012 года было меньше на пять человек - беженцев, 2011 года - на 40 человек, 2010 года – на 70 человек. Лиц, ищущих убежище, на указанный период (01.12.2014) было 289 человек, в том числе пять новорожденных. В годовом отчете ведомство сообщило о снятии с учета шести беженцев в связи с утратой статуса, вследствие приобретения гражданства (5 чел.) и другим причинам (1 - смертью); о том, что за год были поданы в суд 28 заявлений об отмене решения министерства по вопросам отказа в предоставлении статуса беженца (17 дел), решения по которым были приняты судебными учреждениями первой и второй инстанций в пользу уполномоченного органа.

<sup>69</sup> «Аналитический отчет о деятельности МТММ КР за 2013 год», Министерство труда, миграции и молодежи, (Бишкек, 2014), доступно на <http://jashtar.org/news/analiticheskiy-otchet-o-deyatelnosti-ministerstva-truda-migratsii-i-molodezhi-kyrgyzskoy-respubliki-za-2013-god/>

Среди иностранных граждан, переселяющихся в КР из других стран, особое место занимают кайрылманы. Вопросы репатриации были включены в политическую повестку еще на заре обретения КР суверенитета. В 1993-1994 годах правительство приняло ряд постановлений, направленных на облегчение процедуры возвращения на родину этнических кыргызов. Однако стратегия без специальных средств и конкретных мер оказалась на долгое время риторической. В 1997 г. принята государственная программа «Кайрылман» для этнических кыргызов. Условия возвращения, включая социальный пакет, психосоциальную поддержку и меры по реинтеграции широко обсуждались в обществе. Однако практических шагов не последовало.

В течение с 2007 по 2015 гг. государственная политика в области иммиграции этнических кыргызов регулировалась Конституцией КР, а также отдельным Законом Кыргызской Республики «О государственных гарантиях этническим кыргызам, возвращающимся на историческую родину». Закон определил правовые, экономические и социальные основы иммиграционных процессов, а также создание для кайрылманов необходимых условий жизни на новом месте.<sup>70</sup> Тем не менее, на протяжении семилетней юрисдикции закона, тысячи кайрылманов оказались в сложнейшей ситуации: они годами дожидаются решения о гражданстве, испытывая на практике проблемы с реализацией своих прав и доступа к базовым социальным услугам.

Согласно официальной статистике, за период с 1995 по 2013 год гражданство КР и статус кайрылмана получили более 40 тысяч переселенцев, причем из них с 2007 года – 18 тысяч. Среди приезжавших из разных стран и в разные исторические периоды репатриантов-кайрылманов складывались разные возможности получения статуса кайрылмана и получения затем гражданства.<sup>71</sup> Репатрианты из разных стран исхода оказывались и оказываются в неравной ситуации: со времен гражданской войны в Таджикистане кайрылманы из РТ получают поддержку со стороны международных организаций,<sup>72</sup> в то время как приезжающие из Узбекистана этнические кыргызы на такую помощь не рассчитывают. Между тем, именно кайрылманы из Узбекистана являются наиболее многочисленными в последние годы.

Законодательство, описывающее и регулирующее переселение кайрылманов, совсем недавно изменилось<sup>73</sup> очень существенно, изменив в целом сам концепт репатриантов: если ранее закон фокусировался на этнических кыргазах и рассматривал их переселение в терминах возвращения на историческую родину, гарантируя пакет государственной поддержки, то теперь такая мобильность не включает исторических прав репатриантов (согласно изменениям закона кайрылманы утратили право выбора земли на территории страны, а также права на получение льгот и компенсаций, в том числе ссуд). Сами кайрылманы теперь ничем не отличаются от других иммигрантов, желающих получить гражданство. Уравнивание кайрылманов с другими иммигрантами, ищущими гражданства КР, обеспечило также отмену квот как ограничительного

<sup>70</sup> О.Феррандо, «Страны ЦА и их «родственные» меньшинства в регионе: от диаспоральной политики к программам репатриации», доступно на [http://www.diaspory.ru/images/stories/pdf/dias\\_2012-1.pdf](http://www.diaspory.ru/images/stories/pdf/dias_2012-1.pdf) стр.81

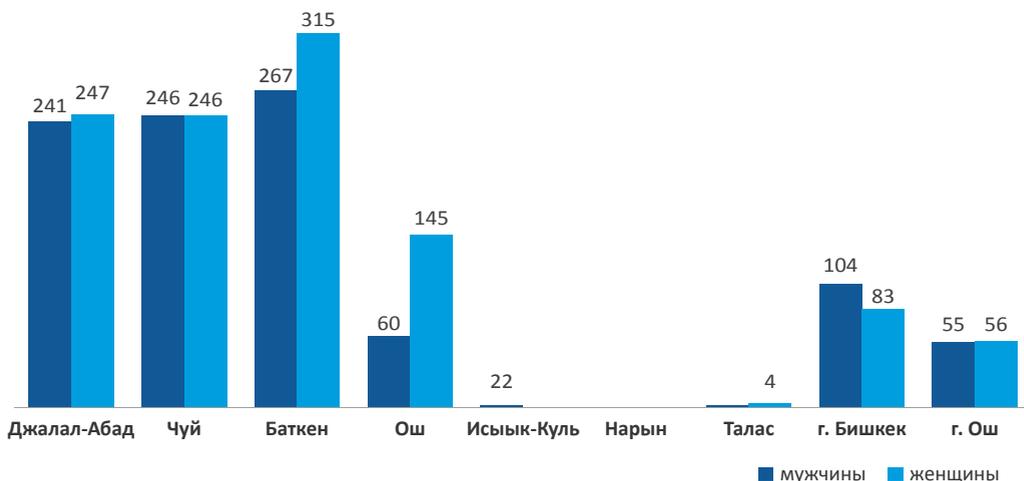
<sup>71</sup> Независимый научный журнал «Диаспоры», «Центральная Азия: Миграция и диаспоры», (Москва, 2012), доступно на [http://www.diaspory.ru/images/stories/pdf/dias\\_2012-1.pdf](http://www.diaspory.ru/images/stories/pdf/dias_2012-1.pdf) стр.80

<sup>72</sup> Об этом – более подробно в третьей главе настоящего профиля.

<sup>73</sup> В Кыргызской Васильевке смертным боем дерутся кыргызы – аборигены и кыргызы мигранты из Таджикистана и Узбекистана», Пресс-служба МТММ, (Бишкек, 2015) доступно на <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1422518400>

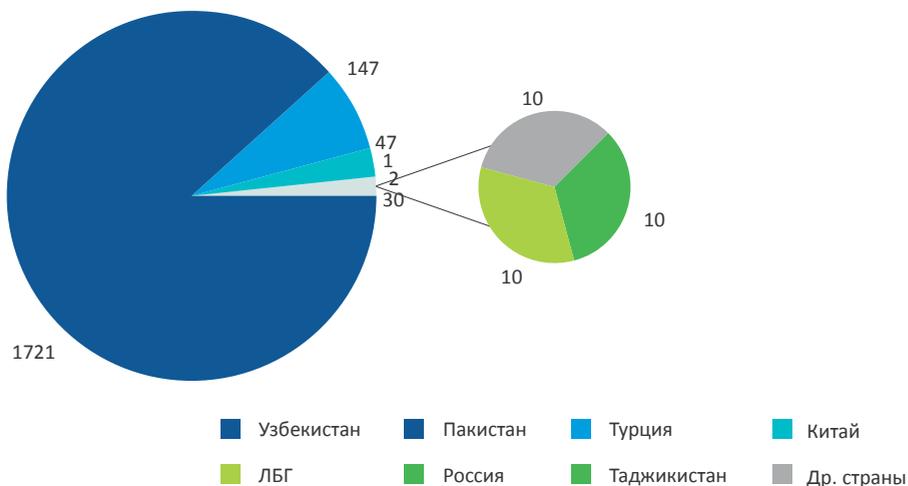
механизма для перемещения всех желающих кайрылманов. Диаграммы 12 и 13 демонстрируют количество получателей удостоверений кайрылманов в региональном и половом разрезе и по странам гражданства кайрылманов до возвращения в КР.

**Диаграмма 12. Количество получателей удостоверений кайрылманов в 2014 г по регионам (человек)**



Источник: МТММ КР

**Диаграмма 13. Получатели свидетельства кайрылмана по странам гражданства (человек)**

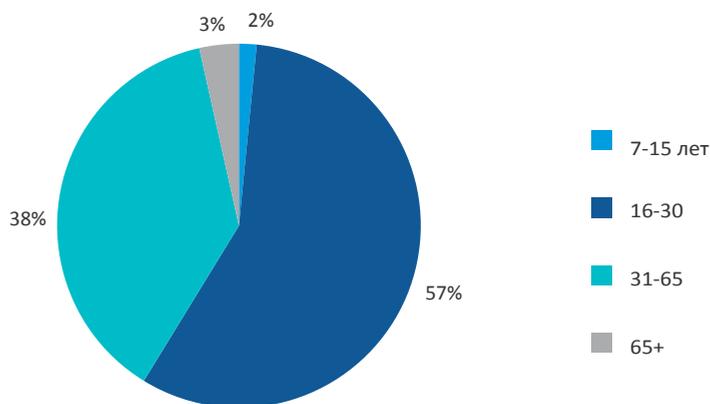


Источник: МТММ КР

Как видно из диаграммы 13, подавляющее большинство кайрылманов-получателей свидетельств в 2014 году – выходцы из РУ и в меньшем количестве – из РТ. Видимо этот факт обусловил особенности локализации кайрылманов преимущественно в южных областях, граничащих с Узбекистаном и Таджикистаном. Также в ряде мест расселений можно констатировать гендерную значительную асимметрию с преоб-

ладанием лиц женского пола. Возрастная структура свидетельствует о том, что на «историческую родину» приезжают в основном молодые и трудоспособные люди, доли детей и пожилых в их составе очень малы. Отсутствие условий интеграции молодых трудоспособных кайрылманов в местные сообщества и рынки труда увеличивает неблагоприятную среду жизни для них и увеличивает риски столкновений / постоянных конфликтов с местным населением, что зачастую и происходит на практике.<sup>74</sup> Среди кайрылманов из Таджикистана, расселившихся в Чуйской области, велика доля женщин и мужчин, которые не имеют документов, живут без надежды на легальное трудоустройство, возможность получать социальные пособия или пенсии. Зачастую в таких семьях не документированы и дети, родившиеся уже в КР. В силу патриархальных стереотипов, бедности, а также ввиду отсутствия документов многие женщины рожают своих детей на дому без медицинской помощи.

**Диаграмма 14. Возрастная структура лиц, получивших свидетельство кайрылманов (%)**



Источник: МТММ КР

Положение семей репатриантов, ожидающих гражданского статуса, также как и процесс интеграции уже получивших гражданство КР изучаются очень слабо.

В последние годы в обществе много говорится о проблемах приграничной иммиграции. В частности, широкий резонанс получил процесс, который называется «ползучая миграция», которая происходит вдоль южной границы Кыргызстана с Таджикистаном. В современном понимании данный термин «ползучая миграция» используется в определении незаконной покупки или аренды собственности и земельных участков у граждан Кыргызстана гражданами соседнего Таджикистана и незаконном освоении ими спорных территорий, что, возможно, оказывает негативное влияние на межэтнические отношения в приграничных сообществах. Эксперты считают, что в результате массового оттока населения во многих населенных пунктах южного региона, в особенности в Баткенской области, наблюдается изменение этнической, социальной и возрастной структуры населения, которое может привести к проблемам в области межэтнических отношений.<sup>75</sup> В то же время мигранты из соседних стран,

<sup>74</sup> Общественный фонд «Мирное развитие в Ферганской Долине», Отчет-анализ «Миграционные процессы на юге Кыргызстана: тенденции и последствия», (Ош, 2005)

<sup>75</sup> «Конфликтогенные факторы, связанные с нелегальным освоением гражданами РТ объектов в приграничных населенных пунктах Баткенской области КР. - Бишкек, 2008. с. 25

особенно из Республики Таджикистан, выбирают этот регион местом переселения. Так, по исследованиям общественного фонда «За международную толерантность», в Баткенской области КР проживают нелегально более 200 семей граждан Таджикистана, которые незаконно освоили 38 гектаров земли с последующим строительством жилья для постоянного проживания.<sup>76</sup>

### А.2.1. Иммиграция с целью трудоустройства

Согласно законодательству Кыргызской Республики, иностранные граждане и лица без гражданства имеют право осуществлять трудовую или предпринимательскую деятельность на территории Кыргызской Республики при наличии разрешения на работу. В свою очередь работодатели имеют право привлекать и использовать иностранную рабочую силу в Кыргызской Республике на основании разрешения на привлечение иностранной рабочей силы.<sup>77</sup>

Положение «О порядке осуществления трудовой деятельности на территории Кыргызской Республики иностранными гражданами и лицами без гражданства», утвержденное Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 сентября 2006 года № 639 предусматривает два вида разрешений:

- Разрешение на привлечение иностранной рабочей силы – документ установленного образца, дающий право юридическим и физическим лицам на привлечение и использование иностранной рабочей силы на территории Кыргызской Республики.
- Разрешение на работу – документ установленного образца, подтверждающий право иностранных граждан или лиц без гражданства на осуществление в Кыргызской Республике трудовой или предпринимательской деятельности, выдается лицам, достигшим 18-летнего возраста.

Помимо этих указанных видов разрешений законодательство Кыргызской Республики содержит исчерпывающий перечень иностранных граждан и лиц без гражданства, в отношении которых не применяются требования по получению разрешений (официально признанные беженцами лица; лица, имеющие постоянный вид на жительство в Кыргызской Республике; лица, получившие политическое убежище на территории КР; лица, командированные для проведения монтажа (шеф-монтажа) технологического оборудования, поставляемого иностранными юридическими лицами; студенты, проходящие производственную практику в рамках программ кыргызских образовательных учреждений, а также работающих во время каникул и др.).<sup>78</sup>

Уполномоченным органом по выдаче разрешений на привлечение иностранной рабочей силы (юридическим или физическим лицам соответственно) до недавнего времени являлось Министерство труда, миграции и молодежи Кыргызской Республи-

<sup>76</sup> Алькеев А.К., Сенюткина И.Ю., «Проблемы распространения незаконной миграции на территории Центральноазиатского пространства как причина повышения уровня транснациональной преступности в регионе», (2014), доступно на <http://group-global.org/ru/publication/14418-problemy-rasprostraneniya-nezakonnymigracii-na-territorii-centralno-aziatskogo>

<sup>77</sup> Саткеева Н., «Привлечение иностранной рабочей силы: законодательство и правоприменительная практика», доступно на [http://www.k-a.kg/sites/default/files/hiring\\_foreign\\_employees\\_law\\_and\\_practicenazik\\_satkeyeva\\_rus.pdf](http://www.k-a.kg/sites/default/files/hiring_foreign_employees_law_and_practicenazik_satkeyeva_rus.pdf)

<sup>78</sup> См. там же.

ки<sup>79</sup> в пределах ежегодно устанавливаемых Правительством КР квот. Распределение квот осуществляется коллегиально межведомственной разрешительной комиссией, председателем которой определен статс-секретарь МТММ. Перечень документов, необходимых для получения разрешения на привлечение иностранной рабочей силы и разрешения на работу, утверждается приказом МТММ.<sup>80</sup>

Согласно сведениям МТММ КР, статистика по занятым иностранным гражданам<sup>81</sup> выглядит следующим образом:

**Диаграмма 15. Количество занятого иностранного населения в КР по типу разрешения (человек)**



Источник: МТММ КР

В своей настоящей форме квоты покрывают лишь небольшую часть реального количества трудящихся - иммигрантов и, как следствие, на самом деле не уменьшают масштабов трудоустройства с нарушением законодательства.

Что касается китайского потока иммиграции – он неравнозначный, представляет собой этнических китайцев (хань), занятых в крупных строительных, добывающих и перерабатывающих предприятиях, связанных с инвестиционными китайскими проектами, а также индивидуальных предпринимателей, торгующих на рынках китайскими товарами. Как правило, это – этнические уйгуры и дунгане из СУАР, с начала 90-х благодаря родственным связям с диаспорами в КР начинавших челночную торговлю и формировавших кыргызстанские базары как самые крупные в ЦА реэкспортные рынки китайских товаров.

**Таблица 5. Гражданство трудящихся иностранных граждан (человек)**

2012		2013		2014	
КНР -	8455	КНР -	7280	КНР -	8721 (72,5%)
Турция -	1086	Россия -	2328	Турция -	1780 (9,8%)
Пакистан -	271	Турция -	1075	Россия -	370 (3,1%)
Россия -	250	Пакистан -	264	Пакистан -	323 (2,7%)
Корея -	231	Корея -	238	Корея -	255 (2,1%)
США -	144	США -	147	США -	188 (1,6%)
Казахстан -	140	Казахстан -	130	Узбекистан -	132 (1,1%)
Узбекистан -	109	Узбекистан -	76	Казахстан -	130 (1,1%)

Источник: МТММ КР

<sup>79</sup> С декабря 2015 года это – полномочия Государственной службы миграции при Правительстве КР

<sup>80</sup> Не ясен вопрос, есть ли возможность оценить, сколько в действительности иностранцев приступили к работе за отчетный период (т.е. величину «потока») и каким образом оценивается численность ИРС в стране на определенную дату (т.е. «контингент» мигрантов на начало или конец отчетного периода).

<sup>81</sup> «Аналитический отчет о деятельности МТММ КР за 2013 год», МТММ КР, (Бишкек, 2014)

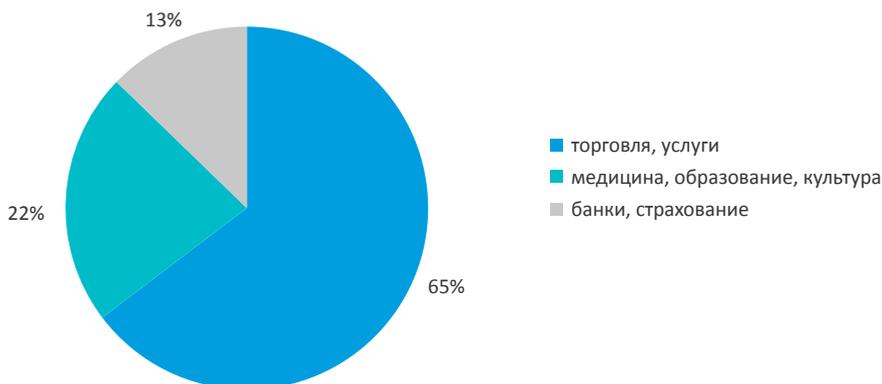
### А.2.1. Иммиграция с целью трудоустройства

По свидетельствам американских исследователей Ларуэль и Пэроуз, в индустрию членочной торговли вовлечены примерно 46 тысяч этнических уйгуров и 70 тысяч дунган из КНР.<sup>82</sup> Согласно данным исследователя Штайнера, приблизительно 100 тысяч китайцев (хань) проживают постоянно в Кыргызстане.<sup>83</sup> Очевидно, что все эти потоки не имеют легальных разрешительных документов. В 2015 году вопрос о китайских иммигрантах неоднократно поднимался в отечественной прессе о «десяти гражданах Китайской Народной Республики, которые предоставили подложные добровольные патенты на осуществление предпринимательской деятельности».<sup>84</sup>

Информация об этом факте вызвала большой резонанс в иммиграционной среде. В ходе специально организованной пресс-конференции в газете «Вечерний Бишкек» член правления Кыргызско-Российской ассоциации «Новые экономические инициативы» озвучил мысль о том, что иностранцам получить в положенные сроки разрешительные документы невозможно. Большинству компаний, в том числе российским, без объяснений отказывается в найме высококлассных специалистов, в то время как среди китайских иммигрантов большое количество базарных работников.<sup>85</sup>

Согласно данным МТММ, основные сферы приложения труда иностранных граждан следующие:

**Диаграмма 16. Доли представленности трудящихся мигрантов в сферах экономики КР (%)**



Источник: МТММ КР

Динамика присутствия иностранной рабочей силы последних лет в разных секторах экономики представлена в диаграмме 17.

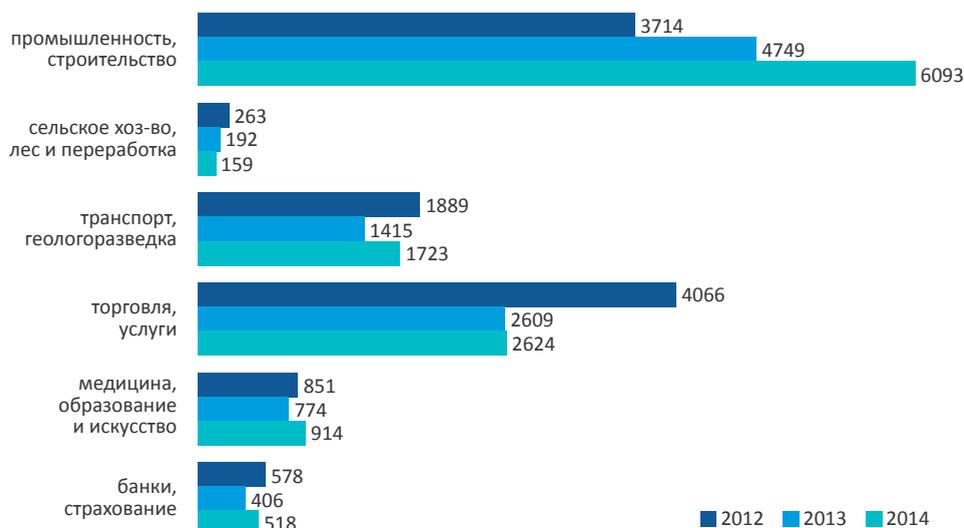
<sup>82</sup> Steiner N. J., «Chinese Migration to Central Asia: Contrasting Experiences between Kazakhstan and Kyrgyzstan», p. 35

<sup>83</sup> См. там же

<sup>84</sup> «Должностные лица Минтруда уличены в незаконной выдаче разрешений на работу иностранцам», КАБАП КР, (Бишкек, 2015), доступно на <http://kabar.kg/rus/law-and-order/full/92927>

<sup>85</sup> Цой М., «Получить разрешение на работу в КР за месяц нереально», Вечерний Бишкек (2014), доступно на [http://www.vb.kg/doc/291597\\_ekspert:\\_polychit\\_razreshenie\\_na\\_raboty\\_v\\_kr\\_za\\_mesiac\\_nerealno.html](http://www.vb.kg/doc/291597_ekspert:_polychit_razreshenie_na_raboty_v_kr_za_mesiac_nerealno.html)

**Диаграмма 17. Сфера занятости ИРС (по видам эконом. деятельности) согласно выданным разрешениям на работу (человек)**



Источник: МТММ КР

Несмотря на незначительные объемы ежегодно вновь выдаваемых иммиграционных квот, в совокупности за период с 2009 года по 2014 квоты составили значительную относительно объемов местного рынка труда долю рабочих мест:

**Таблица 6. Квоты на привлечение рабочей силы в странах ЦА в 2009 -2014 гг. (человек)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009-2014
<b>Казахстан</b>	59630	45737	48092	48903	37480	63290	303132
<b>Кыргызстан</b>	11395	10286	10650	12864	12990	12990	64175
<b>Таджикистан</b>	6000	7000	5050	4800	4350	4800	32000
<b>Всего</b>	77025	63023	63792	66567	54820	81080	399307

Источник: Картирование неурегулированной миграции в Центральной Азии 2014. МОМ, Астана 2015, стр. 54

В публичном дискурсе в КР периодически поднимаются вопросы, порождаемые фактом существования иммиграционных квот: какова профессиональная компетенция, востребованная в квотных запросах? На каких локальных рынках труда обеспечивается занятость иностранной рабочей силы? Каков фактический состав иммиграционных трудящихся? В чем должно заключаться преимущество ИРС, чтобы быть предпочтительнее местных работников? Вопросы такого плана отнюдь не праздные – создание в общей сложности 65 тысяч рабочих мест за пять лет могло бы существенно изменить вопрос с безработицей граждан Кыргызстана.

Официальные данные МТММ информируют общественность – предоставление иммиграционных квот и разрешений на работу приносят в бюджет государства немалую сумму. В 2013 году за выдачу разрешительных документов в республиканский

бюджет поступило 46,3 млн. сомов, в том числе за разрешения по привлечению иностранной рабочей силы 4,3 млн. сом, за разрешения на работу – 12,5 млн. сом и от торговой сферы – 29,4 млн. сомов. Кроме того, найм ИПС имеет ряд выгод для местного сообщества. Так, согласно отчету МТММ, иностранными и совместными предприятиями с участием иностранного капитала за 2013 год были привлечены к работе более 40 тысяч граждан Кыргызстана, в том числе иностранными работодателями созданы новые рабочие места для 1500 человек из числа местных граждан.

## А.2.2. Иммиграция с целью получения образования

По данным Организации Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), в 1999 г. количество международно-мобильных студентов (здесь и далее называемых «иностранцы студенты» или «международные студенты») в мире составило 1,68 миллиона человек, а к 2009 г. число иностранных студентов удвоилось и достигло 3,37 миллиона. В основных экспортерах высшего образования в мире остаются несколько стран: прежде всего США, Великобритания и т.д.

Образовательная иммиграция – одна из самых интересных и потенциально перспективных составных миграционной политики КР. Анализируя перспективы этого вида иммиграции, исследователь Нурбек Жениш отмечает: «Экспорт образовательных услуг генерирует миллиарды долларов посредством расходов по оплате за обучение, а также различных сборов, расходов на проживание и дискреционных расходов. Экспорт образовательных услуг создает новые рабочие места и увеличивает доходы государств».<sup>86</sup>

По мнению экспертов, Кыргызстан приобрел на определенном временном этапе статус неформального регионального лидера в привлечении иностранных студентов и в целом до сих пор сфера образования имеет серьезные шансы быть одной из самых доходных отраслей экономики страны.<sup>87</sup> В 2015 году в стране работают 31 государственный, 19 частных вузов, а также филиалы шести зарубежных (российских) вузов,<sup>88</sup> в которых обучаются иностранные студенты. Диаграмма 18 демонстрирует последовательное снижение количества студентов из стран СНГ при увеличении количества иностранных студентов из стран вне СНГ, хотя по-прежнему студенты из СНГ представляют большую долю (66,5%, в 2005/2006 учебном году соотношение было 75% к 25% соответственно для стран СНГ и вне СНГ). В совокупности количество иностранных студентов в 2014/2015 гг. составляет всего 46,5% от количества обучавшихся в 2005/2006 учебном году.

<sup>86</sup> Жениш Н., «Экспорт услуг высшего образования в КР», стр. 5

<sup>87</sup> В силу того, что исследование экспорта образовательных услуг проводилось еще в 2010 году, а ситуация в этой сфере с тех пор динамично меняется. Так, именно с 2010 года более наступательная кампания по привлечению иностранных студентов проводится казахскими лучшими вузами (КИМЕП, университет Назарбаева и др), а также за группы студентов, чье обучение в КР традиционно поддерживалось грантами фонда Ага Хана, фонда Сороса (Открытого общества) стали жестко конкурировать и вузы других регионов (например, прямым конкурентом АУЦА в этом смысле является Американский университет в Болгарии), который смог отвлечь от АУЦА студентов из Туркменистана. Кроме того, закрытие популярного кыргызско-узбекского вуза на юге страны также сократило привлечение узбекских граждан. Поэтому вопрос потенциала страны в экспорте услуг образования требует систематического изучения (в режиме мониторинга) с тем, чтобы создавать систему поддержки для провайдеров образовательных услуг иностранным студентам в КР.

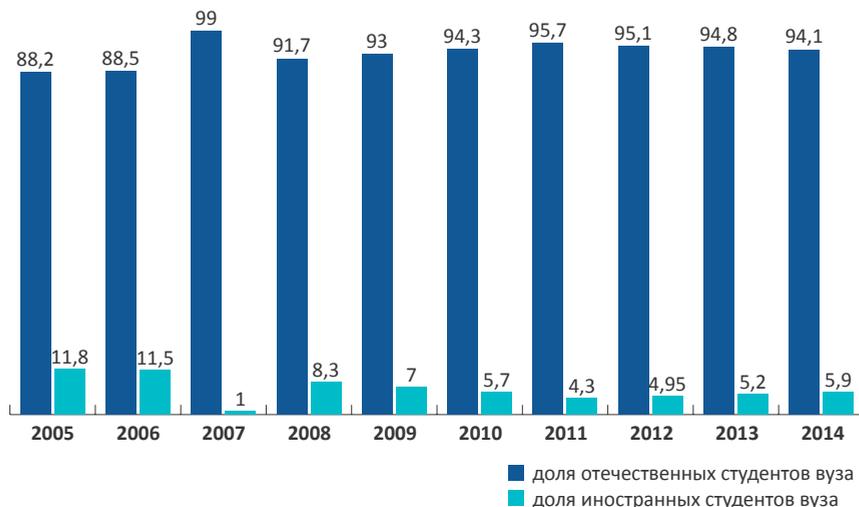
<sup>88</sup> МОИН КР, *Список государственных и частных вузов*, доступно на <http://edu.gov.kg/ru/high-education/unis-system/spisok-gosudarstvennyh-i-chastnyh-vuzov/>

**Диаграмма 18. Численность иностранных студентов в вузах КР (человек)**



Источник: НСК КР, [http://www.cisstat.com/rus/CIS\\_Labourstat\\_meeting\\_Kyrgyzstan\\_4-6aug\\_2015%20CISSTAT\\_Tekeeva.pdf](http://www.cisstat.com/rus/CIS_Labourstat_meeting_Kyrgyzstan_4-6aug_2015%20CISSTAT_Tekeeva.pdf)

**Диаграмма 19. Соотношение отечественных и иностранных студентов в КР (%)**



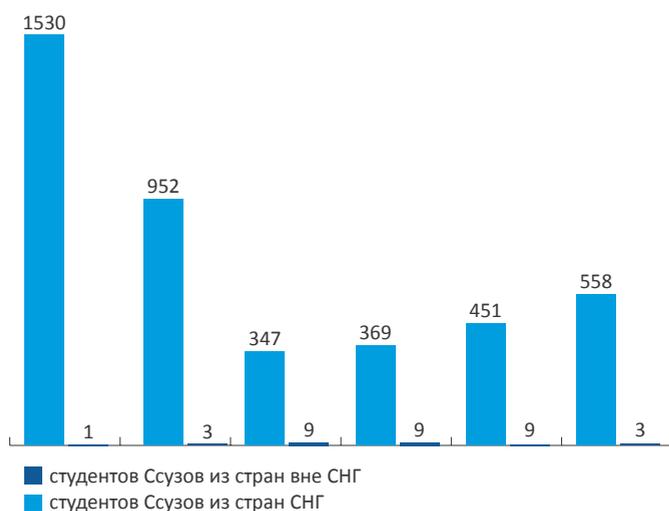
Источник: НСК КР

Данные привлечения иностранных студентов позволяют увидеть увеличение числа казахстанских студентов с 3000 человек в 2009/2010 до 4800 в 2014/2015 гг., в то же время – драматическое сокращение студентов-граждан РУ с 6000 до 600. Среди стран вне СНГ «лидером» по количеству обучающихся в КР являются граждане Индии, которых стало за прошедшие 4 года в пять раз больше (с 500 до 2500).

По мнению экспертов, в 2008-2009 гг. КР имела преимущества в привлечении иностранных студентов, которое было заложено основанием совместных межстрановых университетов (два кыргызско-турецких вуза, Кыргызско-Узбекский Университет, Американский Университет ЦА, Академия ОБСЕ и другие) и преимущественным выпуском специалистов по гуманитарным направлениям. После 2010 года с закрытием Кыргызско-Узбекского университета и сокращением потока не только студентов - узбекских граждан, но и граждан дальнего и ближнего зарубежья в связи с политической нестабильностью, количество иностранных студентов пошло на снижение.

С 2011-2012 гг. начинает увеличиваться количество студентов, обучающихся медицинским специальностям, это – чаще индийские и пакистанские студенты. Хотя согласно замерам «самочувствия и удовлетворенности» предоставляемыми услугами, ситуация далеко не самая позитивная.<sup>89</sup> Иностранных студентов практически не привлекают средние профессиональные учебные заведения, особенно из стран вне СНГ, поскольку это звено образования не может предложить иностранцам обучения на английском или других языках. Кроме того, обучение в большинстве ССУЗов признается и среди граждан КР низкокачественным и не престижным.

**Диаграмма 20. Динамика численности иностранных студентов в ССУЗах КР (человек)**

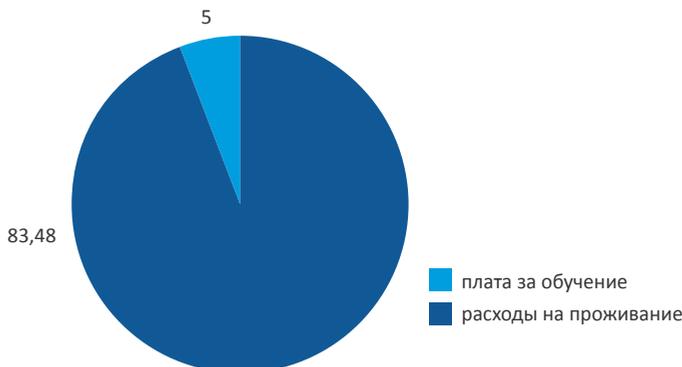


Источник: НСК КР

В 2014 году в публичном дискурсе активизируется обсуждение вопросов привлечения иностранных студентов, которое оценивается в терминах экономических выгод. Дискуссия фактически была инициирована премьер-министром того периода Оторбаевым, который привел колоссальную статистику бюджетных поступлений от привлечения иностранных студентов (более 80 миллионов в год в качестве расходов на проживание в стране и 5 миллионов – плата за обучение).

<sup>89</sup> Речь в данном случае идет об иммигрантах из стран вне СНГ, потому что образовательный иммиграционный поток в большинстве своем из стран СНГ отвечает высоким требованиям качества образования, для них более значима близость учебных заведений от их родины и места проживания, а также наличие родственников в КР.

**Диаграмма 21. Расходы иностранных студентов в КР (в млн долларов США)**



Источник: Кудрявцева Т., «Экспорт высшей пробы», МОМ, <https://ru-ru.facebook.com/IOMkg/posts/584931401583370>

Согласно мнению эксперта Н.Жениш,<sup>90</sup> объем экономической выгоды, полученной от иностранных студентов, был довольно умеренным в абсолютном выражении – 15 миллионов долларов США. Но эта сумма превышает объем бюджетных ассигнований Кыргызской Республики на весь сектор высшего образования (около 12 млн. долл. США) в 2010 г. Кроме того, в относительном выражении расходы иностранных студентов в Кыргызстане сопоставимы с таковыми в странах – ведущих экспортерах высшего образования (н-р, Канаде, США, Великобритании).

Министерство образования и науки Кыргызской Республики (МОИН КР) разработало План мероприятий по реализации Концепции экспорта услуг образования Кыргызской Республики на период 2016-2020 гг., согласно которому, в указанный период поставлена цель добиться увеличения на 10% доли иностранных студентов в общем количестве студентов.

Факторы притяжения иностранных студентов при выборе страны для получения образования по результатам исследования 2011 года: относительно невысокая плата за обучение и стоимость жизни, возможность учиться на русском языке, самая короткая продолжительность обучения (особенно медицинским специальностям), возможность поступать в вуз с плохим табелем (аттестатом) о среднем образовании, невысокие требования к студентам в учебном процессе<sup>91</sup> и пр.

<sup>90</sup> Жениш Н., «Экспорт услуг высшего образования в КР»

<sup>91</sup> См. там же.

## Модуль А.3. Эмиграция

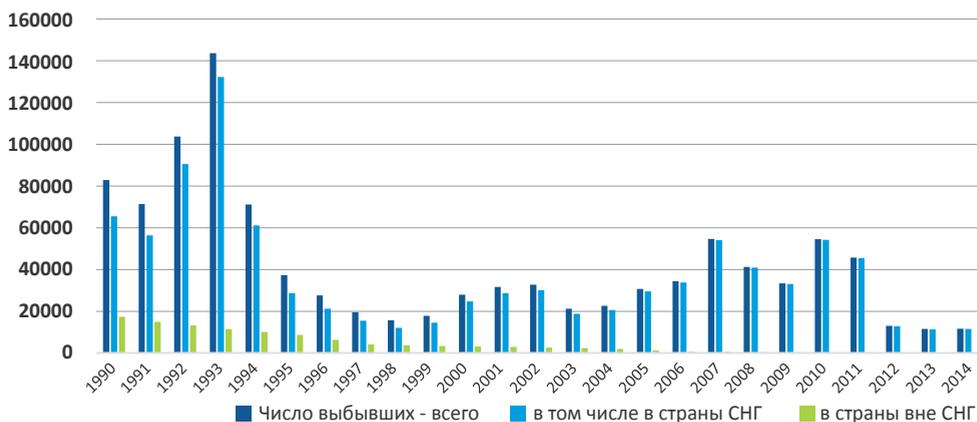
Хотя массовая миграция из Кыргызстана стала неотъемлемой частью жизнедеятельности общества и государства уже как минимум четверть века, до сих пор нет эффективных инструментов и подходов, которые позволили бы четко замерять изменения масштабов явления в целом и в том числе объемы эмиграции населения.<sup>92</sup> Регулярные обследования домохозяйств с ограниченной выборкой, проводимые НСК КР, не позволяют достоверно установить реальные масштабы эмиграции,<sup>93</sup> демонстрируя лишь тенденции и пропорции.

Национальная статистика на основе переписей населения и регулярных выборочных замеров свидетельствует, что за период с 1990 по 2014 год население страны сократилось на 779004 человека, из них в период 2010-2014 – на 136527 человек.<sup>94</sup>

По данным Министерства труда, миграции и молодежи КР, в период с 2010 по 2014 г. ежегодно в стране наблюдается отток от 5 до 10% экономически активного населения. В 2014 году за пределами Кыргызской Республики в разные сезоны трудовую и предпринимательскую деятельность осуществляли от 650 до 700 тысяч граждан Кыргызстана. Причем наибольшее количество трудящихся мигрантов – это порядка 585 тысяч кыргызстанцев – находится в Российской Федерации, в Республике Казахстан осуществляют трудовую деятельность 80-85 тысяч граждан КР.<sup>95</sup>

В целом динамика выбытия по странам выбытия выглядит следующим образом:

**Диаграмма 22. Динамика внешней миграции по странам выбытия из КР (человек)**



Источник: НСК КР, <http://www.stat.kg/ru/statistics/naselenie/>

<sup>92</sup> К числу основных источников данных национальные эксперты относят: Перепись населения и жилищного фонда - март 2009г.; Обследование рабочей силы - с 2002г.; Единовременное обследование занятости - июль 2006г.; Обследование трудовой миграции - октябрь 2010г.; Административные данные министерств и ведомств.» см. подробнее: Статистика трудовой миграции в странах сети МИРПАЛ. ВБ, 2011 стр.58.

<sup>93</sup> Согласно презентации представителя НСК Джайлобаевой Г. «...статистические инструменты не дают однозначного ответа на главный вопрос пользователей: «Сколько трудящихся мигрантов?», доступно на [www.unepce.org/fileadmin/.../Djailobayeva\\_-\\_NSO\\_Kyrgyzstan.ppt](http://www.unepce.org/fileadmin/.../Djailobayeva_-_NSO_Kyrgyzstan.ppt). «О статистике миграции в КР», Доклад от НСК на 62 пленарной сессии Конференции Европейских статистиков (Европейской экономической комиссии) (Париж, 2014 года), доступно на <http://www.stat.kg/ru/statistics/naselenie/>

<sup>94</sup> См. там же

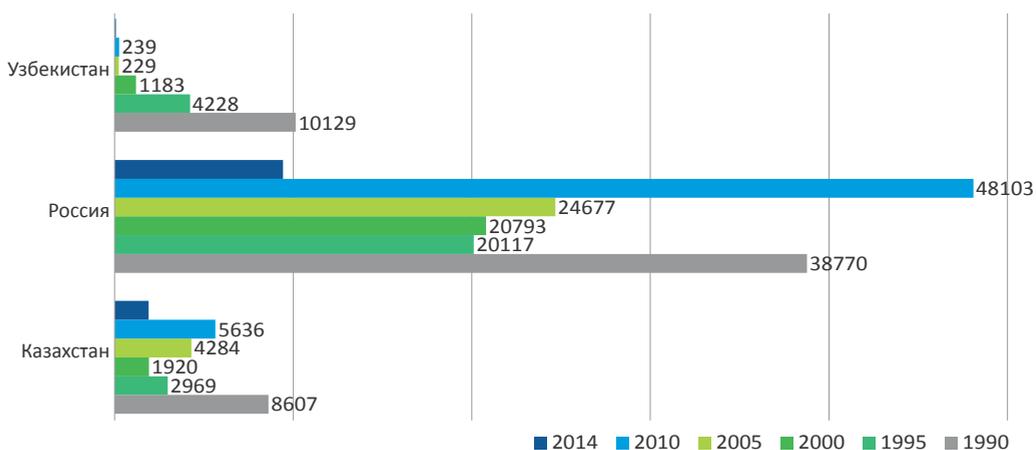
<sup>95</sup> Элебаева А., Мусабаева А., и др., «Вступление Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз: влияние на процессы миграции», Стр 11

Как отмечают авторы отчета «На пути к миграционной политике, основанной на фактах», «в последние годы объемы эмиграции из Кыргызстана по величине (около 40-50 тыс. чел. в год) примерно равны учтенной эмиграции из России, имеющей намного более многочисленное население.

Трудовая эмиграция многократно превышает миграцию на постоянное жительство и преимущественно имеет временный, возвратный характер».<sup>96</sup>

В разрезе стран назначения можно выделить три страны (Казахстан, Россия, Узбекистан), куда преимущественно направляются мигранты из КР, это страны СНГ (см. диаграмму 23).

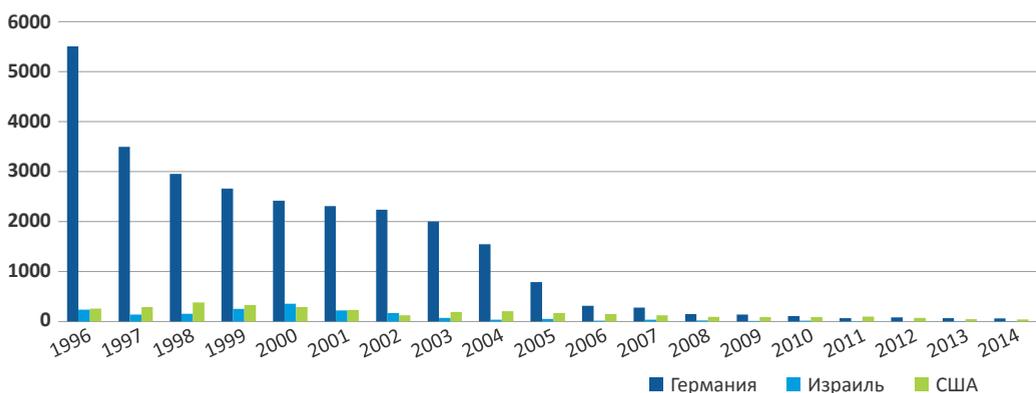
**Диаграмма 23. Внешняя миграция из КР в страны СНГ: топ 3 назначения (человек)**



Источник: НСК КР

Внешняя миграция в страны вне СНГ систематически начала фиксироваться с 1996 года, и динамика по выбытию граждан КР с того периода выглядит следующим образом:

**Диаграмма 24. Внешняя миграция из КР в страны вне СНГ (человек)**



Источник: НСК КР

<sup>96</sup> Чудиновских О., Манке М., «На пути к миграционной политике, основанной на фактах», Рекомендации по улучшению доступности, качества и сопоставимости данных по миграции в Республике Казахстан, Кыргызской Республике, Российской Федерации и Республике Таджикистан, ОБСЕ-МОМ, 2014

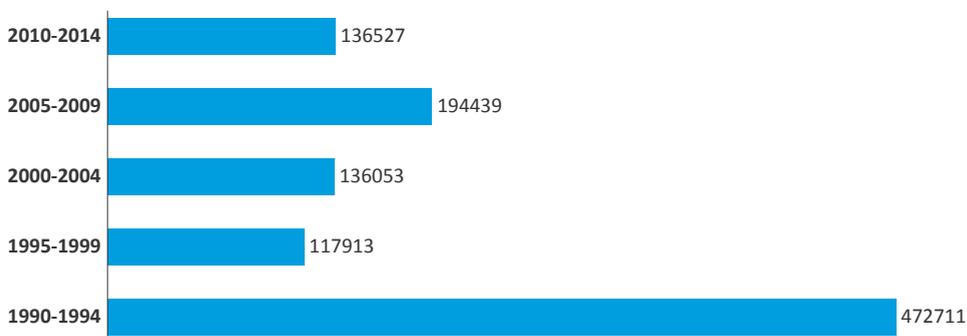
География трудовой миграции жителей Кыргызстана довольно обширна. Особенно интенсивно осваиваются рынки труда таких стран, как Турция, Китай, Объединенные Арабские Эмираты, Кувейт, Катар, Южная Корея и целый ряд других. Активно осваиваются европейские рынки труда – кыргызстанские мигранты работают в Германии, Италии. Наибольшей популярностью пользуется Великобритания, особенно столица страны – Лондон, где, по экспертным оценкам, занимаются трудовой деятельностью от 5 до 8 тысяч кыргызстанцев.<sup>97</sup>

В целом, согласно данным специалистов МТММ, по состоянию на январь 2015 г. в странах дальнего зарубежья находились до 30 тысяч граждан Кыргызской Республики.<sup>98</sup>

Разница объемов эмиграции из КР в страны вне СНГ по сравнению со странами СНГ связана со следующими факторами: «языковым барьером»; слабой информационной базой о трудоустройстве; отсутствием в регионе опытных агентств по трудоустройству за рубежом, опыта трудоустройства и проживания в странах импорта рабочей силы; наличием жесткой конкуренции на рынках труда западных стран; слабостью этнических миграционных сетей в странах-реципиентах.

В целом заметно, что эмиграционный поток из года в год снижается. Если разделить временной период с 1990 года на пятилетние периоды, то оказывается, что период 2006-2010 г. демонстрировал «всплеск» эмиграционного потока, но и он был почти в два с половиной раза меньше того потока, который отмечался с 1990 по 1994 г. Объем эмиграции с 2010 по 2014 г. примерно равен потоку с 2000 по 2004 г.

### Диаграмма 25. Соотношение потоков внешней миграции из КР во временной динамике (человек)



Источник: НСК КР

Согласно данным ФМС, российское гражданство приобрели 516,5 тысяч человек, из них за период с 2003 года по 2014 год – 367,2 тысяч человек.<sup>99</sup>

<sup>97</sup> Элебаева А., Мусабаева А., и др., «Вступление Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз: влияние на процессы миграции»

<sup>98</sup> См. там же.

<sup>99</sup> Чудиновских О.С., «Государственное регулирование приобретения гражданства Российской Федерации: Политика и тенденции», Высшая школа экономики, (Москва, 2014), доступно на [https://www.hse.ru/data/2014/10/28/1099485923/WP8\\_2014\\_04.pdf](https://www.hse.ru/data/2014/10/28/1099485923/WP8_2014_04.pdf)

В редакционном комментарии по поводу статистики получателей российского гражданства из числа граждан КР интернет газета «Белый Парус» пишет: «Сколько кыргызстанцев получили российское гражданство, не выезжая из страны на ПМЖ, не подсчитывал никто. А ведь с таким явлением мы сталкиваемся постоянно и повсеместно: люди самых разных национальностей и различных социальных слоев – от соседской русской бабушки до министерского чиновника-кыргыза – имеют гражданство России, хотя продолжают жить и работать в Кыргызстане. Это тоже показательный факт, он говорит о том, что население страны считает пребывание здесь весьма для себя комфортным, — однако при условии политической стабильности».<sup>100</sup>

Исследователь Института Центральной Азии и Кавказа и Объединенного Центра по программе изучения Шелкового пути (Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program Joint Center) Эрика Марат приводит данные международной организации по миграции, согласно которым в 2007 году 300 тыс. граждан Кыргызстана работали в России, из них 160 тыс. имели российские паспорта. А за 2008 г. число получателей российского гражданства увеличилось еще на 43 тыс. чел. Указанное количество получателей статуса гражданина РФ составляет четверть всего взрослого населения республики, в т.ч. более 80% этнических кыргызов в возрасте до 35 лет.<sup>101</sup>

Учесть количество получателей российского гражданства, которые сохранили де-факто гражданство КР, не представляется возможным.<sup>102</sup>

Зачастую такая ситуация – не рациональное решение граждан, а результат недопонимания и слабой осведомленности. Так, часть мигрантов, выходцев из КР, воспринимают обязательную при получении российского гражданства процедуру написания заявления о выходе из гражданства КР в качестве достаточной и не снимаются с учета КР. Часть мигрантов по разным причинам не проходит регистрации в консульских службах в странах назначения миграции. Подтверждением тому могут служить обращения мигрантов из КР в РФ во время последних парламентских выборов, когда значительное количество пришедших проголосовать не смогли реализовать свое избирательное право по причине того, что они не стоят на консульском учете в КР.

Закон и власть в КР терпимо относятся к наличию двойного гражданства у эмигрантов, что отражено в Конституции КР и Законе КР «О Гражданстве Кыргызской Республики»: Статья 6. Иное гражданство

1. Гражданин Кыргызской Республики, имеющий также иное гражданство, рассматривается Кыргызской Республикой только как гражданин Кыргызской Республики, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом и вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.
2. Приобретение гражданином Кыргызской Республики иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Кыргызской Республики.

<sup>100</sup> ИА Парус, «Общее число кыргызстанцев, выехавших на ПМЖ и официально получивших гражданство России, приближается к полумиллиону», (Бишкек, 2012), доступно на <http://www.paruskg.info/2012/01/15/55854>

<sup>101</sup> Абазбек уулу Р., «Трансграничные миграционные процессы на юге Кыргызстана и их возможное влияние на межэтнические отношения», (Усть-Каменогорск, 2010), доступно на [http://demoscope.ru/weekly/2011/0481/analit03.php#\\_FN\\_3](http://demoscope.ru/weekly/2011/0481/analit03.php#_FN_3)

<sup>102</sup> Венера Сагындык кызы, «Двойное гражданство: на перепутье...», (Бишкек, 2013), доступно на [http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan\\_double\\_citizenship/25074862.html](http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan_double_citizenship/25074862.html)

### А.3.1. Граждане КР, проживающие за рубежом и эмиграция

---

То есть в отношении двойного гражданства складывается квазизаконная ситуация: с одной стороны, оно разрешено законодательством КР, но в силу отсутствия соглашений с ключевыми странами назначения трудовой миграции это признание в одностороннем порядке оказывается недостаточным для полноценного существования двойного гражданства.<sup>103</sup> Более того, в связи с изменением российского миграционного законодательства в 2014 году (Закон РФ «О гражданстве») сохранившие свое кыргызстанское гражданство лица могут понести уголовную ответственность.<sup>104</sup> На практике получатели российского гражданства при сохранении кыргызстанского могут лишиться приобретенного гражданства РФ, если обнаружится действующий гражданский учет в КР.

Согласно данным УФМС РФ «...мигранты из КР составляют 4,9% от всей совокупности находящихся в РФ мигрантов, среди незаконных мигрантов доля граждан КР составила 6,9% и наличие второго гражданства зафиксировано среди 5,9% проживающих в РФ граждан КР».<sup>105</sup>

Доступа к данным по контингенту получивших гражданство РК из числа граждан КР нет.

Хотя эмиграция за пределы стран СНГ обычно не признается значимой по объему, но данные по официальной иммиграционной статистике США позволяют говорить о том, что этот поток также относительно не мал: легальная эмиграция из КР в США за период с 2005 по 2013 гг. составила более 6 тысяч человек.<sup>106</sup> По непроверенным данным объем нелегальной миграции в США в последние годы набирает обороты, и поток нелегалов в разы больше легальной эмиграции. Если руководствоваться мнением экспертов, авторов доклада «Картирование неурегулированной миграции в ЦА 2014»,<sup>107</sup> то объем легальной эмиграции в страны вне СНГ может достигать в совокупности не менее 100 тысяч.

### А.3.1. Граждане КР, проживающие за рубежом и эмиграция

Эксперт КИСИ при Президенте РК отмечает: «Департамент миграционной полиции Министерства внутренних дел предоставляет статистику относительно количества иностранцев, проживающих на территории страны. Так, например, в 2012 году в Казахстане проживало 140 тысяч иностранцев, в 2013 – 128 тысяч, в 2014 – 150 тысяч. Однако точно сказать, сколько из них трудится, отдыхает, лечится невозможно. По сути, у нас нет нелегальной миграции, так как все иностранцы, приезжающие в Казахстан проходят через паспортный контроль, где фиксируется их въезд. Большинство из них при заполнении миграционной карты фиксируют, что приехали с частным визитом. А

---

<sup>103</sup> Полномочное представительство МИД КР по югу Кыргызстана, «Президент РФ В. Путин, подписал Закон о введении уголовной ответственности за сокрытие россиянами наличия у них гражданства другого государства», доступно на <http://mfa-osh.kg/consul/1471-prezident-rf-v-putin-podpisal-zakon-o-vvedenii-ugolovnoy-otvetstvennosti-za-sokrytie-rossiyanami-nalichiya-u-nih-grazhdanstva-drugogo-gosudarstva.html#VtQaAn197cv>

<sup>104</sup> См. там же.

<sup>105</sup> Ионцев В., Ивахнюк И., «Роль Международной Трудовой Миграции для Экономического Развития России», КАРИМ-Восток RR 28.

<sup>106</sup> «2013 Yearbook of Immigration Statistics», (USA, 2014), Office of Immigration Statistics, доступно на [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois\\_yb\\_2013\\_0.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_yb_2013_0.pdf)

<sup>107</sup> «Картирование неурегулированной миграции в Центральной Азии 2014», MOM.

вот потом, если они устраиваются на работу без специального разрешения, не заключая контракт с работодателем (по устной договоренности), они работают нелегально и становятся мигрантами с неурегулированным миграционным статусом».<sup>108</sup>

В исследованиях, проводимых по иммиграционному потоку в РК, высказывается следующая точка зрения:

«Традиционное, упорядоченное понимание трудовой миграции, где мигрант приезжает заработать средства и уезжает обратно по истечению определенного срока – устаревает. Миграция – это живой, постоянно развивающийся процесс, который четко реагирует на глобальные кризисы, на локальные изменения рынка труда и законодательства. Казахстан для кыргызских трудящихся мигрантов часто становится страной обычного проживания. Трудящиеся мигранты стремятся натурализоваться, перевести остальных членов семьи, достичь потребительского уровня местного населения. Этому способствуют не только развитые миграционные сети и диаспоры, но и личностные качества мигрантов, взаимоотношения с местным населением, местные условия и многое другое. Поэтому нельзя игнорировать сопряженные с трудовой миграцией процессы приживаемости, обустройства, адаптации и интеграции мигрантов».<sup>109</sup>

В качестве косвенных доказательств такой установки эксперты приводят данные исследования иммиграционного потока из КР с точки зрения его адаптивного потенциала:

«С семьями живут в Казахстане 43% мигрантов. Каждый третий мигрант (35,6%) находится вместе с детьми. Уже в Казахстане родились дети у 7,7% респондентов, и еще 2% опрошенных ожидали рождения ребенка. В целом, после родного языка, кыргызские мигранты чаще владеют казахским языком (3,61 балла). Это уровень между удовлетворительным и хорошим знанием языка, когда говорят, но без соблюдения падежных окончаний. Такие мигранты могут писать, пусть не без грамматических и орфографических ошибок. Половина кыргызских мигрантов выбрали для своих детей государственный язык обучения, что также является достаточно эффективным показателем их адаптации к социокультурным условиям Казахстана».<sup>110</sup>

Данные НСК КР свидетельствуют о снижении эмиграционного потока граждан КР (см. диаграмму 26). Если сравнивать поток 2010 года с 2014 годом, то количество выехавших граждан КР составляет всего 47,5%, и даже по сравнению с предыдущим 2013 годом наблюдается снижение на 3,2%.

Согласно данным ФМС России, по состоянию на 4 декабря 2015 года на территории Российской Федерации находятся 1 880 547 граждан Узбекистана (в т.ч. 1 520 539 мужчин и 360 008 женщин), 670 120 граждан Казахстана (в т.ч. 398 483 мужчины и 271 637 женщин), 542 928 граждан Кыргызстана (327 982 мужчины и 214 946 женщин), 896 159

<sup>108</sup> Черных И., «Мы едем, едем, едем...Миграция в зеркале социологии», Казахский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан, доступно на <http://www.kisi.kz/ru/categories/aktual-nye-kommentarii/posts/my-edem-edem-edem%E2%80%A6-migraciya-v-zerkale-sociologii>

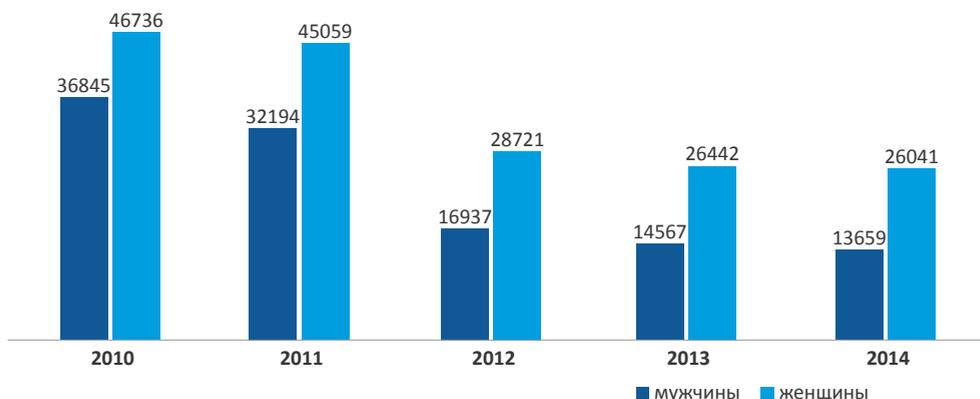
<sup>109</sup> Джамангулов К., «Миграция из Кыргызстана в Казахстан: наши представления и реальность», Центр изучения региональных проблем «Континент-А», доступно на <http://e-center.asia/ru/news/view?id=4830>.

<sup>110</sup> См. там же.

### А.3.2. Эмиграция с целью трудоустройства

граждан Таджикистана (735 672 мужчины и 160 487 женщин) и 24 724 гражданина Туркменистана (15 679 мужчин и 9 045 женщин).

**Диаграмма 26. Число выбывших граждан КР (человек)**



Источник: НСК КР

Сопоставление данных на начало декабря 2015 года со статистикой ФМС начала ноября свидетельствует о продолжающемся снижении числа граждан Узбекистана и Таджикистана и, наоборот, рост количества граждан Кыргызстана. Профессор Европейского университета в Санкт-Петербурге Сергей Абашин комментирует динамику трудовой миграции из стран Центральной Азии следующим образом: «Несмотря на экономический кризис и ужесточение миграционных правил, которые заставили часть мигрантов уехать, облегчение режима пребывания в рамках ЕАЭС опять фактически вернуло всех мигрантов из Кыргызстана в Россию».<sup>111</sup>

### А.3.2. Эмиграция с целью трудоустройства

Правительство Кыргызской Республики делает существенные усилия по увеличению доли организованного экспорта рабочей силы. При МТММ был открыт Центр трудоустройства граждан,<sup>112</sup> который был нацелен на предоставление услуг гражданам по трем направлениям: информационному, трудоустройству на внутреннем рынке труда и трудоустройству за рубежом. Межгосударственные договоры и контракты, соглашения с центрами трудоустройства стран назначения миграционных потоков из КР, предоставление права ЧАЗам осуществлять деятельность по рекрутингу рабочей силы для зарубежных работодателей – эти меры стали инструментами по усилению миграционной политики государства. Согласно данным, предоставленным на сайте бывшего уполномоченного органа по миграции, по состоянию на 17 ноября 2015 года 27 частных агентств занятости (ЧАЗы) имели разрешение на право осуществления деятельности по трудоустройству граждан Кыргызской Республики за рубежом. Ключевыми направлениями рекрутинга кыргызстанских граждан ЧАЗами стали Турция (15 ЧАЗов работают в этом направлении), ОАЭ (6 ЧАЗов + еще два ЧАЗа,

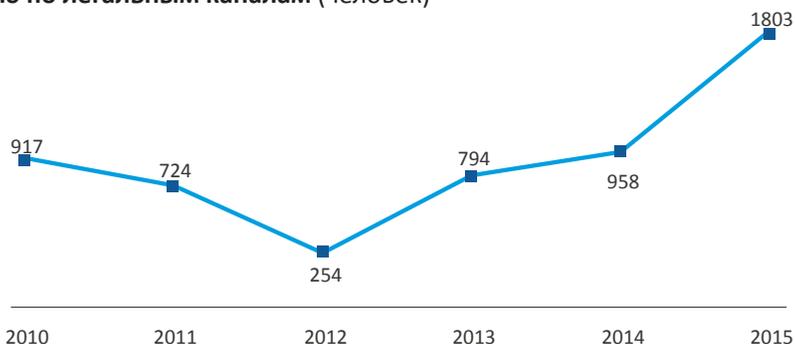
<sup>111</sup> «Трудовая миграция из ЦА продолжает идти на спад», ИА Фергана, 2015, доступно на <http://migrant.ferghana.ru/newslaw/трудова-я-миграция-из-центральной-ази.html>

<sup>112</sup> «Аналитический отчет о деятельности Министерства труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики за 2013 год», МТММ КР, (Бишкек, 2014).

работающие на другие арабские страны – Катар, Бахрейн, Саудовская Аравия).<sup>113</sup> Трудоустройство в Южную Корею осуществляется без посреднических структур через организаторов в лице Министерства занятости и труда с корейской стороны и уполномоченного органа по миграции с кыргызской (до конца 2015 года – МТММ) на основе Меморандума между Министерством занятости и труда Республики Корея и Министерством труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики (EPS система).<sup>114</sup> Было подписано Соглашение о сотрудничестве в области организованного трудоустройства граждан Кыргызской Республики по итогам состоявшейся в г. Астане трехсторонней встречи: Центра трудоустройства граждан, Миссии Международной Организации по Миграции в Кыргызской Республике и работодателя из г. Астаны, Группы компаний «Базис А» (2014 год).

Следует отметить, что согласно информации эксперта Тынаева (экс главы ЦТГ КР за рубежом), в 2010 году легально работало меньше ЧАЗов и большая доля существовавших агентств занятости была ориентирована на РФ (50%), Объединенные Арабские Эмираты и страны Персидского залива (28%), Военные базы Вооруженных сил США в Афганистане (12%), в Турции (2,5%), Чехии (2,5%), Финляндии (2,5%), США и Канаде (2,5%). Девять ЧАЗов, работавших с официальным разрешением на деятельность, смогли обеспечить за 2010 год трудовыми местами 602 человека.<sup>115</sup> Согласно данным, приведенным в отчете о деятельности уполномоченного органа по миграции, в 2013 году 9 частных компаний имели разрешение на право деятельности, связанной с трудоустройством граждан КР за рубежом, в том числе в России, Белоруссии, ОАЭ, Катаре, США, Германии и Таиланде. В совокупности по результатам деятельности 9 частных компаний были трудоустроены за рубежом 340 человек.<sup>116</sup>

**Диаграмма 27. Количество выбывших граждан КР, выехавших в трудовую миграцию по легальным каналам (человек)**



Источник: МТММ КР (здесь представлены данные по трудоустроенным ЧАЗами и ЦТГ при МТММ КР, включая набор организованной трудовой миграции в Южную Корею по межправительственному соглашению)

<sup>113</sup> См. там же.

<sup>114</sup> Система выдачи разрешений на работу - EPS система, Центр трудоустройства граждан при МТММ КР, доступно на [http://www.oec.kg/index.php?act=view\\_cat&id=60](http://www.oec.kg/index.php?act=view_cat&id=60)

<sup>115</sup> Тынаев Н., «Деятельность частных агентств по трудоустройству за рубежом в Кыргызской Республике», доступно на [http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1109933291285/767611-1306404779438/2011\\_05\\_17\\_Kyrgyzstan\\_RUS.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1109933291285/767611-1306404779438/2011_05_17_Kyrgyzstan_RUS.pdf)

<sup>116</sup> «Аналитический отчет о деятельности Министерства труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики за 2013 год», МТММ КР, (Бишкек, 2014).

### А.3.2. Эмиграция с целью трудоустройства

Исследование в г. Екатеринбурге «Гендер и миграция» свидетельствует о том, что даже выезжающие по организационному набору кыргызстанцы предпочитают уходить с наиболее безопасных и легальных рабочих мест в нарушение контрактов на незащищенные, но лучше оплачиваемые виды труда<sup>117</sup> (поскольку оргнабор не является в этом смысле «оптимальным» вариантом для выехавших с целью заработков граждан КР).

Наличие проблем с урегулированием статуса мигрантов из КР в РФ, соблюдением ими миграционного законодательства обусловило введение в отношении большого их количества запрета на въезд.

**Таблица 7. Количество граждан КР с закрытым въездом на территорию Российской Федерации за 2013–2014 годы (человек)**

2013 год	Уд. вес по закрытию въезда на территорию РФ	2014 год	Уд. вес по закрытию въезда на территорию РФ	+
48702	10,5%	76687	11,2%	57,5%

Источник: МТММ КР

Статистический учет трудящихся мигрантов в КР – задача, сложно реализуемая как внутри самой КР, так и в странах назначения миграции, но особенно это проблематично в РК. Согласно статистическим данным, в структуре ИРС в РК кыргызстанцы составляют 20% центрально-азиатского потока. По состоянию на 1 ноября 2014 года по разрешениям местных исполнительных органов на территории Республики Казахстан осуществляли трудовую деятельность 31,6 тысячи иностранных граждан. Исходя из этих данных, легальной трудовой деятельностью в РК должны быть заняты менее 6,5 тысяч граждан КР. Тем не менее, Министерство труда и социальной защиты Казахстана в 2010 г. информирует о том, что около 4 тыс. трудящихся мигрантов из Кыргызстана находилось в стране. По данным МИД Кыргызстана от 20 до 28 тыс. кыргызских трудящихся мигрантов трудятся на рынках, стройках, в сфере обслуживания и на полях Казахстана без официального оформления. По данным Министерства труда, миграции и молодежи КР, в Казахстане находятся примерно 80-85 тысяч граждан КР, а по неофициальным – около 100 тысяч.<sup>118</sup> На официальной церемонии символического открытия границ между КР и РК в августе 2015 года Президент КР Атамбаев озвучил цифру: «По официальной информации, в Казахстане живут и работают около 70 тысяч кыргызстанцев».<sup>119</sup> Экспертные оценки составляют от 120 до 150 тысяч человек.

Исследования показывают, что мигранты из КР в РК заняты преимущественно в строительстве, услугах, торговле и сельском хозяйстве и почти не проникают в наиболее перспективные и стратегические сферы экономики, как например, горнодобывающую промышленность, нефтегазодобычу (хотя эта сфера почти на 50% привлекает ИРС). По состоянию на 1 августа 2014 года наибольшее количество иностранных работников привлекается в Атыраускую область – 7 906 чел., город Астана – 7 720 чел.,

<sup>117</sup> Ибраева, Молдошева, Аблезова, Ниязова, Даньшина, «Гендер и миграция», 2013.

<sup>118</sup> Элебаева А., Мусабаева А., и др., «Вступление Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз: влияние на процессы миграции»

<sup>119</sup> Токаева А., «Казахстан и Кыргызстан открыли границы», Радио Азаттык, доступно на <http://rus.azattyq.org/content/kazakhstan-kyrgyzstan-tamozhnyia-eaes/27185237.html>

Павлодарскую область – 4 030 чел., город Алматы – 3 585 чел., Мангистаускую область – 2 782 чел., Актюбинскую область – 1 444 чел. и Южно-Казахстанскую область – 1 215 чел.<sup>120</sup> Социологическое исследование, проведенное в РК в 2011 году,<sup>121</sup> свидетельствует, что среди кыргызстанских трудящихся мигрантов, которые имеют специальности, преобладают педагоги, строители и экономисты. Также часто встречаются автомеханики, трактористы, электрики, швеи. По продолжительности миграции более половины трудящихся мигрантов работают в Казахстане круглый год. Четверть – только в строительный и сельскохозяйственный сезоны. Каждый десятый занят в челночной (маятниковой) миграции. Мигранты, пребывающие в города Астана и Алматы, больше вовлечены в круглогодичную миграцию, в г. Актобе – в сезонную и в г. Шымкент – в челночную миграцию. Круглый год работают те мигранты, которые заняты в сфере услуг – торговле и общепите. Средняя продолжительность пребывания трудящегося мигранта из КР в РК – 4,8 года, хотя, согласно исследованиям, доля тех, кто прожил в Казахстане уже десятилетие и более – велика. Как правило, эта категория мигрантов уже получила гражданство РК (многие воспользовались амнистией и легализовали свой статус, приняв при этом в большинстве случаев статус граждан).<sup>122</sup>

По мнению руководителя управления регулирования трудовой миграции Комитета по миграции Министерства труда и социальной защиты, в Казахстане ИРС в целом составляет незначительную долю (не более 1% от всего объема наемной рабочей силы в РК). Порядка 30 тысяч рабочих мест в Казахстане постоянно остаются вакантными, их не занимают ни казахстанцы, ни трудящиеся мигранты. По оценкам управленцев, актуальная потребность в рабочей силе в 2015 году составила 500 тысяч человек, и ежегодно потребность будет увеличиваться в среднем на 60 тысяч,<sup>123</sup> что фактически может означать значительность миграционного потенциала рабочей силы из КР.

Статистика трудящихся мигрантов из КР в РФ более согласованная, и зачастую кыргызские власти в большей степени ориентируются на данные ФМС РФ. Согласно данным ФМС РФ, на 4 декабря 2015 года на территории РФ пребывали 542928 граждан КР.

На российском рынке труда сложилась специализация трудящихся мигрантов из отдельных стран на определенных отраслях занятости. По данным исследователей Центра миграционной политики Европейского Университетского Института, в 2010 году рабочие-мигранты из Кыргызстана заняты в основном в жилищно-коммунальном хозяйстве, сфере обслуживания, транспорте, торговле.<sup>124</sup> По данным на 2010 год численность ИРС по странам приезда, занятой в отраслях экономики РФ, выглядела следующим образом:<sup>125</sup>

<sup>120</sup> «Актуальные вопросы миграционной политики: оценка текущего состояния, прогноз потребности в трудящихся мигрантах с учетом их квалификации, нелегальная трудовая миграция, опыт зарубежных стран», Министерство экономики РК, (Астана, 2014 г.)

<sup>121</sup> «Доступ трудящихся мигрантов из Кыргызской Республики и Республики Таджикистан к социальным услугам в Казахстане», DFID – IOM, (Результаты социологического исследования), (Алматы, 2011).

<sup>122</sup> См. там же.

<sup>123</sup> Черных И., «Мы едем, едем, едем...Миграция в зеркале социологии», КИСИ при Президенте РК

<sup>124</sup> Рязанцев С.В., Хорие Н., «Трудовая миграция в лицах: Рабочие-мигранты из стран Центральной Азии в Московском регионе», (Москва, 2010).

<sup>125</sup> Анализ экономического эффекта и институционально-правовых последствий ратификации Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей и Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств для государств-участников Единого экономического пространства (Беларусь, Казахстан, Россия). СПб, 2012. стр.36, доступно на [https://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.10/2013/mtg1/EaDB\\_migration\\_report\\_new.pdf](https://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.10/2013/mtg1/EaDB_migration_report_new.pdf)

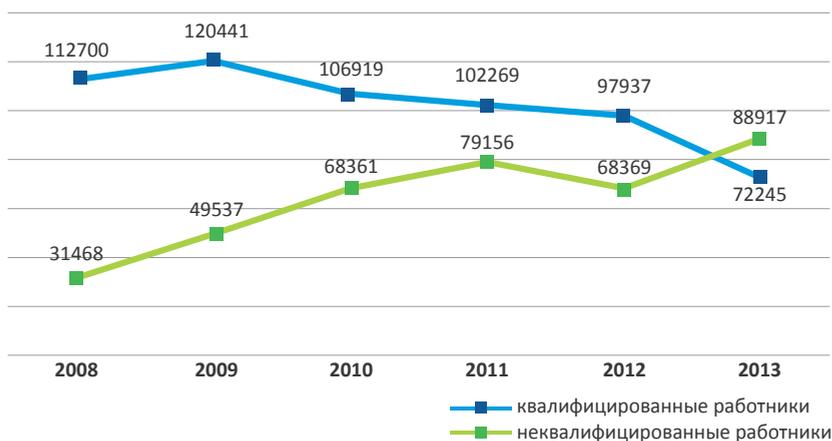
**Таблица 8. Специализация трудящихся мигрантов из отдельных стран на определенных отраслях занятости**

	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан
Сельское хозяйство	467 (12,7%)	5689 (12%)	15764 (11,4%)
Лесное хозяйство	25 (0,7%)	485 (1%)	1283 (0,9%)
Рыболовство	30 (0,8%)	184 (0,4%)	247 (0,2%)
Добыча полезных ископаемых	627 (17%)	1650 (3,5%)	4671 (3,4%)
Обрабатывающая промышленность	870 (23,6%)	16140 (34,1%)	42347 (30,5%)
Транспорт	581 (5,8%)	5924 (12,5%)	14605 (10,5%)
Оптовая торговля	1085 (29,4%)	17199 (36,5%)	59762 (43,1%)

Источник: Центр миграционной политики Европейского Университетского Института

За анализируемый период, согласно ИОДХ и ОРС, в КР происходили сдвиги в характеристиках занятости трудящихся мигрантов из КР: на производстве очевидно увеличение неквалифицированных работников и снижение квалифицированных.

**Диаграмма 28. Изменение соотношения долей квалифицированных и неквалифицированных работников среди трудящихся мигрантов из КР за границей (человек)**



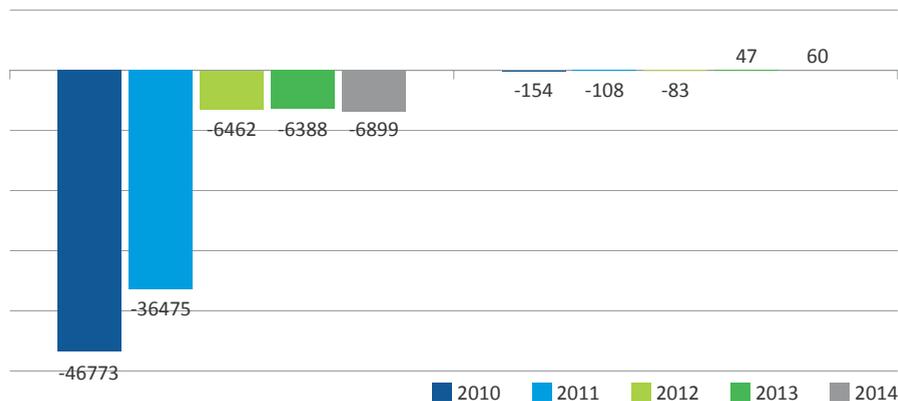
Источник: ИОДХ и ОРС в КР

Социально-демографические характеристики кыргызстанских трудящихся мигрантов в РФ представлены в многочисленных локальных и региональных исследованиях.<sup>126</sup> Преобладают трудящиеся эмигранты преимущественно трудоспособного возраста, хотя высока доля и тех, кто выезжает из страны практически по достижении совершеннолетия или даже раньше<sup>127</sup> (см. диаграммы ниже). Среди мигрантов в РФ более 65% составляют жители южных областей КР, в отдельных регионах, например, в Баткенской области почти 35% трудоспособного населения выехали или имеют опыт работы в РФ.

<sup>126</sup> Флоринская Ю, Тюрюканова Е., «Иностранная рабочая сила на рынке труда России», Демоскоп, доступно на <http://demoscope.ru/weekly/2012/0535/analit06.php>, 2012

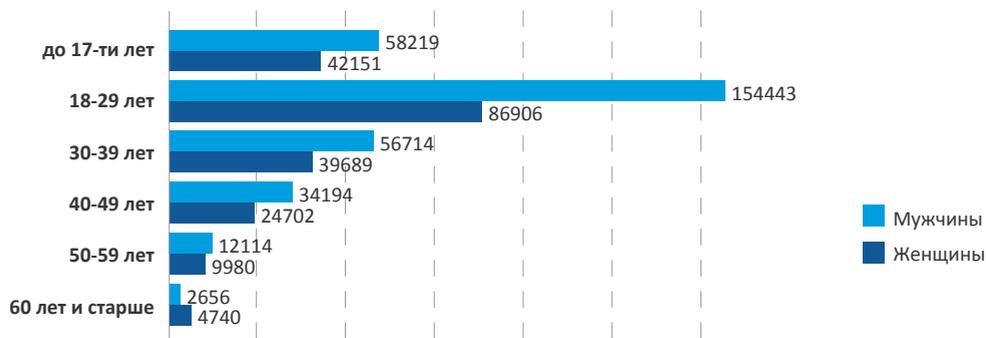
<sup>127</sup> Ибраева Г. и др., «Гендер и миграция».

Диаграмма 29. Внешняя миграция в возрасте 16 лет и старше (человек)



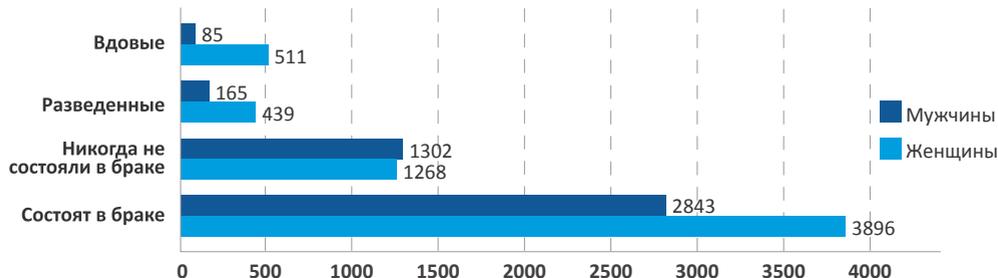
Источник: НСК КР

Диаграмма 30. Половозрастная представленность мигрантов из КР в РФ (человек)



Источник: ФМС РФ, 2015

Диаграмма 31. Брачный статус мигрантов из КР (человек)



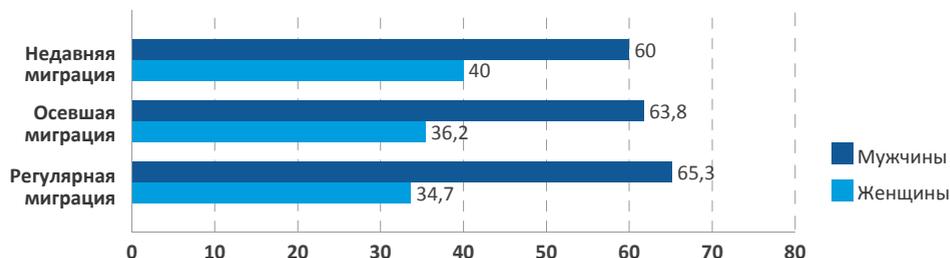
Источник: НСК КР, 2014

Исследовательская группа под руководством Е. Варшавер и А. Рочевой провела кластерный анализ режимов поездок/пребывания в России киргизских мигрантов (на примере г. Москвы) и установила, что от четверти до трети мигрантов из осевшей и регулярной мигрантских групп имеют российское гражданство (среди выборки недавних мигрантов обладателей российского гражданства не более 1%). Наличие гражданства РФ, согласно указанному исследованию, – важнейший инструмент для

### А.3.2. Эмиграция с целью трудоустройства

трудящихся мигрантов, за счет чего они могут улучшить свое социально-экономическое положение (обратиться в лучшие частные или государственные агентства занятости, кредитно-финансовые институты, получить доступ в детские сады и школы и пр.).

**Диаграмма 32. Распределение кластеров трудящихся мигрантов из КР в г. Москве по полу (%)**



Источник: НСК КР, 2014

Средняя продолжительность пребывания в России мигрантов, по результатам конкретно-социологического исследования 2004 года, составила почти 25 месяцев, т. е. чуть более двух лет. Причем около 20% мигрантов из выборочной совокупности жили на момент исследования в РФ уже почти пять лет. Более 40% опрошенных хотели получить российское гражданство и остаться в стране навсегда, рассматривая Россию как страну постоянного проживания. Еще 20% мигрантов были настроены на длительное проживание в стране с последующим возвратом. И только около 30% мигрантов предпочитают быстрый заработок и возврат домой.<sup>128</sup> Данные ФМС РФ не позволяют увидеть разницу в продолжительности пребывания мигрантов по гражданству, также как нет сведений о среднестатистической продолжительности пребывания мигрантов. Однако данные позволяют говорить о наличии гендерной значимости в продолжительности пребывания.

**Диаграмма 33. Продолжительность пребывания мигрантов в РФ**



Источник: ФМС РФ на 12.01.2016

<sup>128</sup> Варшавер Е.А. и др., «Киргизские мигранты в Москве: результаты количественного исследования интеграционных траекторий», (Москва, 2014), стр 92

### А.3.3. Эмиграция с целью образования

Согласно данным статистического сборника «Экспорт российских образовательных услуг», в 2011 г. за рубежом обучались более 4 тыс. кыргызских граждан, а ежегодно на обучение выезжают около 300 человек (основные страны назначения – Турция, Россия, Украина, Белоруссия). По данным департамента образования Москвы на конец мая 2015 года, в средних и средне-специальных учебных заведениях столицы обучалось 25 357 иностранцев, среди них 3128 граждан КР. В 2015 году Посольство России в Кыргызстане объявило о том, что Министерство образования и науки России выделило Кыргызстану квоту в количестве 445 мест. Статистический сборник по экспорту российских образовательных услуг отмечает, что доля кыргызстанцев среди иностранных граждан из стран СНГ колеблется около 3-4 %<sup>129</sup> и что ввиду ксенофобии и высокого уровня неприязни к иностранным студентам в РФ все реже молодежь КР хотела бы выезжать на учебу в Россию. По сведениям китайского посольства в КР, количество студентов уже достигло 3000 человек – как по линии центров Конфуция, так и по специальным программам подготовки бакалавров и магистров, но также велико количество студентов, которые обучаются в Китае платно. Ежегодная квота правительства КНР для обучающихся из КР составляет 120 человек, среди обучающихся есть такие студенты, которые учатся десятилетиями – от бакалавриата до докторантуры. Молодежь из КР обучается активно и в других странах: Малайзии и Германии, Великобритании и США, Японии и Корее, Казахстане и Чехии. В 2009/2010 учебном году в США учились 274 кыргызстанца, в 2010/2011 учебном году – 279. Ежегодно Кыргызстану выделяется порядка 800-900 мест в бакалавриате, магистратуре, докторантуре Турецкой Республики.

База данных ЮНЕСКО представила в начале 2016 года следующую информацию по обучающимся за рубежом кыргызстанцам:<sup>130</sup> общее количество организованных студентов из КР – 5885, из них 3215 в РФ, 963 в РК, 494 в Германии и 391 в Саудовской Аравии, 250 – в США. Как отмечается на сайте ЮНЕСКО, выбор страны назначения образовательной миграции прежде всего обуславливается географической близостью к дому студента. Однако, наличие специальных программ финансовой поддержки имеет также очень большое значение.

В случае кыргызстанских студентов за рубежом именно такие программы могут объяснить, что в топ 5 стран назначения попали географически далекие Германия, Саудовская Аравия и США. Редакция газеты «Кутбилим» в аналитической статье отмечает, что, несмотря на усилия Министерство образования КР предоставлять исчерпывающую статистику об экспорте и импорте образовательных услуг, такая статистика неизбежно ограничена, так как она отражает лишь случаи выезда на обучение при поддержке государства / через межгосударственные договоренности. Студенты, которые выезжают по частным каналам, в официальную отчетность не попадают.<sup>131</sup> Нет официальной информации и на сайтах дипломатических служб или

<sup>129</sup> Обучение иностранных граждан в высших учебных заведениях Российской Федерации. статистический сборник. Вып. 9 / авт.-сост. А. Л. Арефьев, Ф. Э. Шереги / Министерство образования и науки Российской Федерации. – М. : РУДН

<sup>130</sup> UNESCO Institute for Statistics, «Global Flow of Tertiary-Level Students»

<sup>131</sup> «Учеба за рубежом: приемная кампания в разгаре», ИА Кутбилим, (Бишкек, 2015), доступно на <http://kutbilim.journalist.kg/2015/03/10/ucheba-za-rubezhom-priemnaya-kampaniya-v-razgare/>

### А.3.4. Недобровольная миграция

---

посольств, чьи страны осуществляют набор обучающихся и предоставляют стипендии/гранты на обучение кыргызстанским гражданам. Даже базы данных ЮНЕСКО и ОЭСР дают информацию либо устаревшую, либо не имеют полных данных.

Сделать практику выезда в учебных целях в дальнее зарубежье массовой не позволяют финансовые требования к поступающим, неконкурентность выпускников большинства кыргызстанских школ как по языкам, так и по другим дисциплинам, неинформированность о возможности фандрейзинга для сбора необходимых средств на обучение.

Группы обучающихся мигрантов в РФ имеют тенденцию увеличения в последнее десятилетие за счет школьников, выезжающих с родителями - трудовыми мигрантами. Сопровождение детей для трудящихся мигрантов представляет большой вызов: доступ детей к дошкольному и школьному образованию зависит и от финансовых возможностей семьи мигрантов, и от «поворотов» миграционной политики принимающей страны. Чтобы решать проблемы воспитания детей, ухода за ними в дошкольном возрасте трудящиеся мигранты из КР «изобрели» новую трудовую нишу, обычно для девочек-подростков, которых вывозят в качестве няни. Таких девочек называют «бакчи»: чаще всего они являются нелегальными, подвергаются трудовой, а иногда и сексуальной эксплуатации. Миграция детей и молодежи оказывает большое влияние и на остающееся сообщество: массовый выезд учащихся из КР, большинство которых выезжает на неопределенный срок без снятия с регистрационного учета, фактически «оголяет» некогда большие сельские школы некоторых регионов, создает возможности для коррупционных приписок «мертвых душ» и нецелевого использования ресурсов учебных заведений.

### А.3.4. Недобровольная миграция

Нарастающие миграционные процессы и недостаточный контроль правоохранительных органов влекут за собой значительный рост стихийной миграции, которая, в свою очередь, создает предпосылки торговли людьми. Миграционная активность уже включила такие социально-экономические группы населения, как сельчане, женщины, молодежь, которые зачастую оказываются особенно уязвимыми с точки зрения соблюдения их прав в миграционных процессах.

По примерным оценкам экспертов, в настоящее время численность трудящихся мигрантов, находящихся на положении рабов в РФ, составляет около 600 тыс. человек, или 20% всех трудящихся мигрантов в России. По оценкам председателя Ассоциации адвокатов России «За права человека» Е. Архипова, стоимость одного выходца из стран Центральной Азии на криминальном рынке колеблется от 300 до 500 долларов США, а «заказать» раба можно через криминальные структуры, а также через бригадиров трудящихся мигрантов.<sup>132</sup>

Количественная оценка незаконной миграции является наиболее сложной задачей анализа этого явления. Определение масштаба этого явления весьма трудно, так как этот процесс тщательно скрывается как преступниками, так и жертвами.

<sup>132</sup> «Адвокат: В России до 600 тыс. нелегальных мигрантов – рабы», ИА РосБалт, (Москва, 2012), доступно на <http://m.rosbalt.ru/moscow/2012/03/02/952611.html>

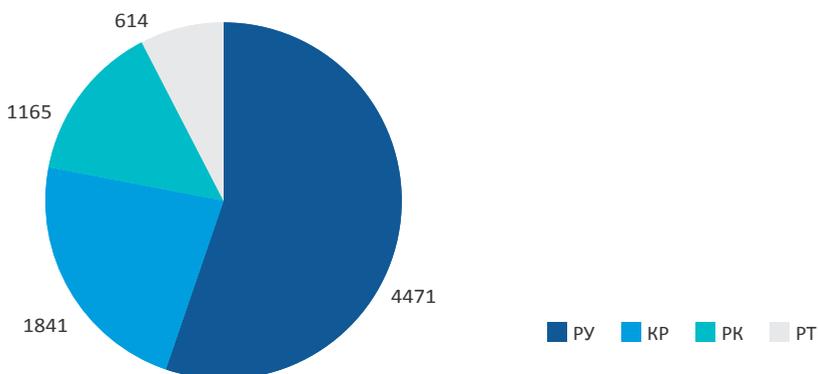
Официальные данные по торговле людьми в Кыргызстане отсутствуют, есть лишь экспертные оценки. По экспертным оценкам МОМ, от 5 до 15 тысяч граждан Кыргызстана становятся жертвами торговли людьми в других странах. За период 2008–2013 годов на средства миссии МОМ представителями государственных органов и НПО оказана помощь более 900 жертвам торговли людьми.<sup>133</sup> В МВД за 2002–2013 годы зарегистрировано 220 фактов торговли людьми и по каждому из них возбуждены уголовные дела. Тем не менее, сопоставление статистики уголовных дел с данными исследований, проведенных международными и неправительственными организациями, подтверждает сложность выведения из латентной среды такого вида преступлений, как торговля людьми.

За период 2008–2013 годов следственным подразделением ГКНБ выявлено и пресечено более 10 каналов торговли людьми, и по ним возбуждены уголовные дела.

Исследование «Масштабы торговли людьми в Центральной Азии» в 2010 г. выявило, что основными странами назначения для жертв торговли людьми из Центральной Азии являются Россия и Казахстан. Основную долю среди жертв, подвергшихся трудовой эксплуатации, составляют мужчины (приблизительно 70% мужчин относительно 30% женщин), и наиболее распространенной формой эксплуатации мужчин и женщин из Центрально-Азиатских стран оказалась трудовая эксплуатация, которая составила 91,3% случаев (для сравнения: 8,7% случаев сексуальной эксплуатации) на период исследования.<sup>134</sup>

Данные МОМ, представленные в отчете по результатам исследования «Выявление реабилитационных и реинтеграционных нужд мужчин, жертв торговли людьми», свидетельствуют о том, что Узбекистану и Кыргызстану принадлежит печальная участь регионального лидерства в показателях торговли людьми.

**Диаграмма 34. Соотношение показателей жертв торговли людьми между странами за период 2003–2014 в совокупности (человек)**



Источник: МОМ, отчет по результатам исследования «Выявление реабилитационных и интеграционных нужд мужчин, жертв торговли людьми»

<sup>133</sup> Иязалиева К.Т., «Социальные вызовы трудовой миграции в Кыргызстане», (Бишкек, 2014), доступно на [https://www.auca.kg/uploads/Migration%20Projects/CEP%20OSF%20project/Conference%20materials/Presentation\\_lyazalieva\\_12.06.14.pdf](https://www.auca.kg/uploads/Migration%20Projects/CEP%20OSF%20project/Conference%20materials/Presentation_lyazalieva_12.06.14.pdf)

<sup>134</sup> «Выявление реабилитационных и реинтеграционных нужд мужчин, жертв торговли людьми», SIAR Research and Consulting, (Бишкек, 2015), доступно на <http://iom.kg/wp-content/uploads/2015/07/Needs-of-male-VOT-Rus.pdf>

### А.3.4. Недобровольная миграция

Тенденции развития торговли людьми в центральноазиатских странах имеют страновую и гендерную специфику. Так, в Казахстане и Узбекистане в совокупности за период 2003-2014 гг. доля женщин - жертв торговли людьми выше, чем доля мужчин. Важно отметить, что в последние годы в РУ статистикой отмечается рост доли мужчин - жертв торговли людьми, и значимое снижение доли жертв торговли женщинами. Среди кыргызстанских и таджикистанских граждан тенденция снижения доли женщин среди жертв торговли людьми не столь прямолинейна и однозначна.

**Таблица 9. Тенденции развития торговли людьми (человек)**

Страна	Год / пол	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Итого
Казахстан	М		7	21	30	45	39	20	41	59	59	46	107	474
	Ж		59	34	77	42	25	77	93	82	94	54	54	691
Кыргызстан	М	47	48	25	26	84	82	63	154	84	194	25	127	959
	Ж	92	73	95	78	67	35	49	112	119	84	27	51	882
Узбекистан	М		23	47	63	152	71	99	59	51	112	360	757	1794
	Ж		255	475	423	325	256	302	189	153	117	91	91	2677
Таджикистан	М			1	8	11	23	16	48	55	49	48	42	301
	Ж			48	35	39	17	27	42	25	25	19	36	313

Источник: МОМ

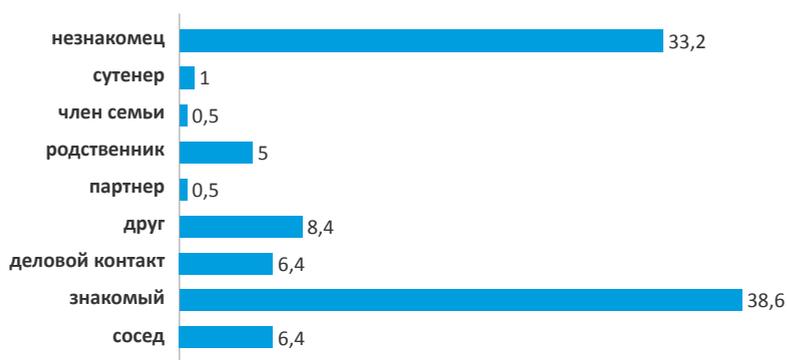
Согласно обзору Государственного Департамента США о торговле людьми в странах мира от 2015 года (на основе национальных докладов), КР является страной происхождения, транзита и назначения торговли людьми в целях трудовой эксплуатации и рабства, а также сексуальной эксплуатации женщин, детей, мужчин. Странами назначения трудовой эксплуатации и рабства кыргызских мужчин, женщин и детей являются в основном Россия и Казахстан, реже – Турция или европейские государства, а также сам Кыргызстан (особенно это происходит в сельскохозяйственном секторе, лесном хозяйстве, строительстве и текстильной индустрии, а также в сфере заботы и услуг домашних работников). Дети из КР зачастую принуждаются работать на хлопковых и табачных полях, в торговле и распространении наркотиков в стране, по перевозке грузов как в КР, так и в соседние страны. Женщины и девочки становятся нередко объектами сексуальной эксплуатации в торговле людьми, особенно часто в Турции и ОАЭ, Индии, России, Казахстане, а также внутри страны. Наибольшему риску подвергаются женщины и девочки из Узбекистана на юге КР. В 2015 году в СМИ появлялись неоднократно сообщения о принудительной, недобровольной отправке граждан КР в Сирию в качестве боевиков. Как правило, большинство из отправившихся в Сирию граждан КР были завербованы под видом обустройства на работу в Турции или в качестве брачного приглашения.<sup>135</sup>

В глобальном масштабе вербовщиками, поставщиками и другими преступными организаторами торговли людьми выступают сограждане, соотечественники жертв торговли, а сама торговля осуществляется обычно в пределах одного субрегиона и

<sup>135</sup> «Обзор: Угрозы безопасности Кыргызстана - терроризм и экстремизм», Центральноазиатский портал, доступно на <http://www.ca-portal.ru/article:24217>

даже в пределах собственной страны. Исследование,<sup>136</sup> проведенное компанией SIAR Research & Consulting для MOM, также устанавливает, что респонденты из числа жертв торговли людьми (мужчины) в регионе ЦА только в трети случаев были завербованы людьми незнакомыми. Среди вербовщиков выступали очень близкие и даже родственные люди.

**Диаграмма 35. Степень знакомства жертвы торговли людьми и вербовщиком (N-202), %**



Источник: Исследование MOM

По данным, заявленным представителем МВД КР на конференции по миграции в Бишкеке в июне 2015 года, «с 2001 года по 2014-й ОВД зафиксировали 239 фактов торговли людьми и столько же возбуждено уголовных дел. За 2015-й на территории КР выявлено 4 факта (2 – продажа новорожденных и 2 – сексуальное рабство)».<sup>137</sup>

В докладе о торговле людьми в КР говорится, что Правительство КР сообщило о выявлении 21 жертвы торговли людьми с целью трудовой эксплуатации из Кыргызстана в России и 23 жертвах торговли людьми с целью сексуальной эксплуатации из Кыргызстана в Турции и ОАЭ. 15 преступников были привлечены к ответственности по статье 124 УК КР в 2014 году (в 2013 году – 0). Международные организации и национальные НПО сообщили о помощи 194 жертвам в 2014 году, 182 из которых были подвергнуты принудительному труду, девять из них – сексуальной эксплуатации, и трое были подвергнуты как трудовой, так и сексуальной эксплуатации; трое из жертв были моложе 18 лет и 137 были мужчинами.<sup>138</sup>

«Всемирный доклад о торговле людьми» отмечает, что основную часть жертв торговли людьми, выявляемых в странах назначения, составляют иностранцы.<sup>139</sup> Иными

<sup>136</sup> «Выявление реабилитационных и реинтеграционных нужд мужчин, жертв торговли людьми», SIAR Research and Consulting для MOM, (Бишкек, 2015) «Выявление реабилитационных и реинтеграционных нужд мужчин, жертв торговли людьми», SIAR Research and Consulting для MOM, (Бишкек, 2015)

<sup>137</sup> «Доклад о торговле людьми в Кыргызстане», Государственный департамент США, (2015).

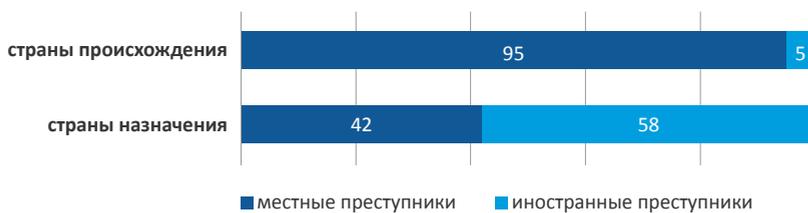
<sup>138</sup> «МВД КР: С 2001 по 2014 год зафиксировано 239 фактов торговли людьми», ИА 24.KG, (Бишкек, 2015), доступно на [http://24.kg/obschestvo/13566\\_mvd\\_kr\\_s\\_2001\\_po\\_2014\\_god\\_zafiksirovano\\_239\\_faktov\\_torgovli\\_lyudmi/](http://24.kg/obschestvo/13566_mvd_kr_s_2001_po_2014_god_zafiksirovano_239_faktov_torgovli_lyudmi/)

<sup>139</sup> «Всемирный доклад о торговле людьми», Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, (2014), доступно на [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP14\\_ExSum\\_russian.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP14_ExSum_russian.pdf)

#### А.3.4. Недобровольная миграция

словами, более чем шесть жертв из десяти пересекает, по меньшей мере, одну государственную границу. При этом в значительном числе случаев торговля людьми осуществляется на небольшие расстояния, обычно в пределах одного субрегиона (нередко между соседними странами). Широко распространена также торговля людьми в пределах одной страны: каждая третья жертва торговли подвергается эксплуатации в той же стране, гражданином которой является. Большинство осужденных за торговлю людьми составляют граждане страны вынесения приговора. Среди них могут быть как осужденные за торговлю людьми внутри страны, так и осужденные за участие в транснациональных схемах. Если посмотреть отдельно на страны, для которых типичнее роль страны происхождения, и страны, которые чаще выступают в роли страны назначения, то можно заметить, что страны происхождения осуждают почти исключительно собственных граждан. В странах же назначения среди осужденных встречаются как собственные, так и иностранные граждане.<sup>140</sup>

**Диаграмма 36. Соотношение местных и иностранных преступников в странах происхождения и назначения трансграничной торговле людьми (2010 -2012 гг. в %)**



Источник: Всемирный доклад о торговле людьми. 2014

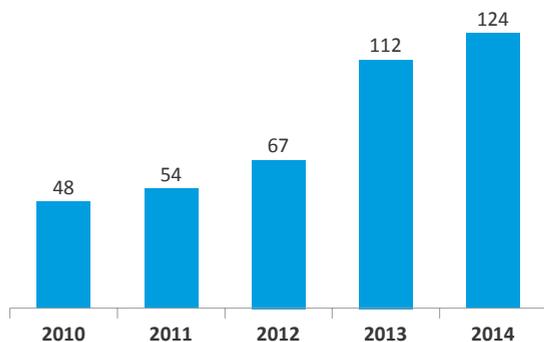
<sup>140</sup> См. там же.

## Модуль А.4. Нерегулируемая миграция

В докладе о нерегулируемой миграции и торговле людьми в современной России исследовательская группа под руководством Е. Тюрюкановой отмечает, что доминирующие модели международной миграции неэффективны, что выражается в огромном размахе нелегальной миграции.<sup>141</sup> Характерными чертами современного миграционного режима в большинстве стран является принудительный труд и трудовая эксплуатация, отсутствие гарантий достойного труда и соблюдения элементарных прав человека. В публичном дискурсе в КР принято говорить о структурной обусловленности нелегального статуса трудящихся мигрантов из Кыргызстана в основных странах назначения – РФ или РК, о трудностях условий работы и жизни в других странах приема трудящихся мигрантов. В то же время тема трудовой иммиграции и присутствие нелегальных иностранных граждан - трудящихся мигрантов либо не актуализируется, либо рассматривается преимущественно в терминах коррумпированности разрешительных / регулирующих миграцию органов или угрозе безопасности страны со стороны нелегальных иммигрантов (которые при этом чаще всего имеют преступную идентичность). Достоверных данных об условиях работы и жизни трудящихся иммигрантов в КР нет.

По данным, представленным уполномоченным органом по миграции (в период до декабря 2015 года МТММ), количество ИГ, которым отказывается во въезде в КР, с каждым годом увеличивается и по сравнению с 2010 в 2014 году составило почти вдвое больше.

**Диаграмма 37. Количество иностранных граждан, получивших отказ во въезде в КР (человек)**

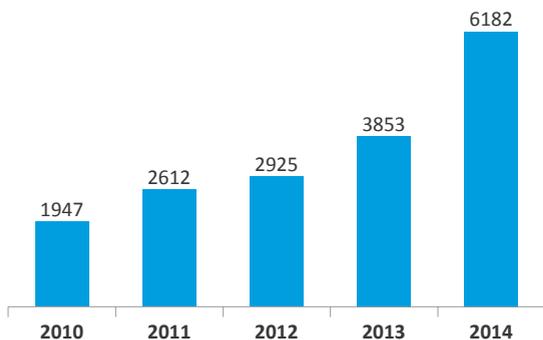


Источник: ГПС КР

Согласно официальным данным, количество ИГ – нарушителей миграционного законодательства КР стабильно увеличивается год от года. Причем, если рост составлял за год: 34% – в 2011 году, 12% – в 2012 году, 31,7% – в 2013 году, то в 2014 году он составил более 60%. В общем иммиграционном потоке нарушители составляют незначительные доли: в 2011 году – 3,5% и в 2014 году – 6,1%.

<sup>141</sup> Е. Тюрюканова, «Принудительный труд в современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми», МОТ, (Женева, 2006), доступно на [http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_082007.pdf](http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_082007.pdf)

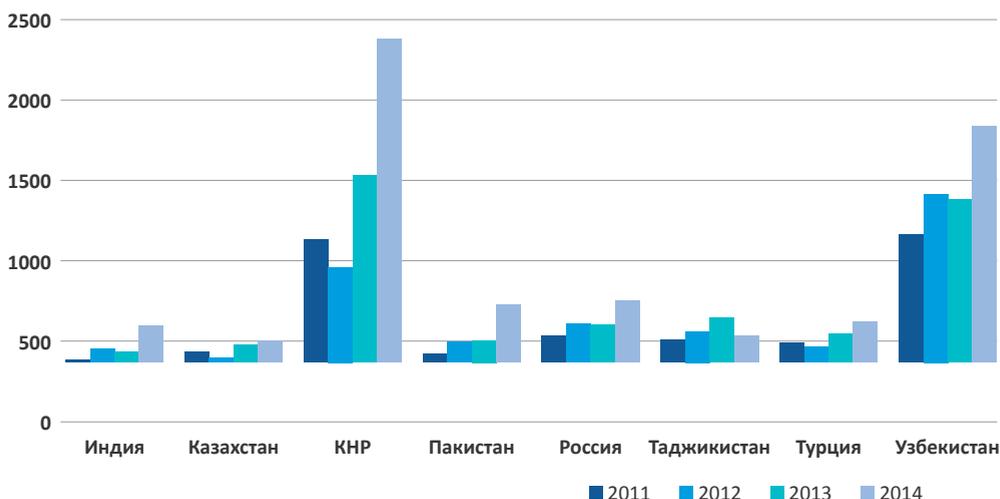
**Диаграмма 38. Количество иностранных граждан, нарушивших миграционное законодательство КР (человек)**



Источник: МВД КР

Среди иностранных граждан – нарушителей миграционного законодательства КР самые большие доли зафиксированы за гражданами КНР и РУ. По всем другим странам гражданства нарушителей также имеет место тенденция увеличения статистики нарушений за исключением данных по гражданам РТ.

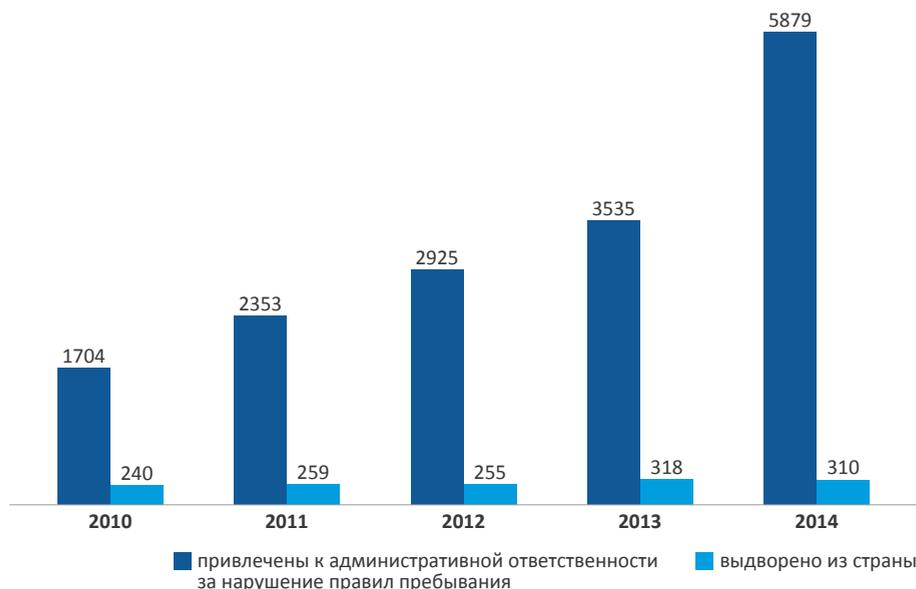
**Диаграмма 39. Гражданство иностранцев - нарушителей миграционного законодательства КР (человек)**



Источник: МВД КР

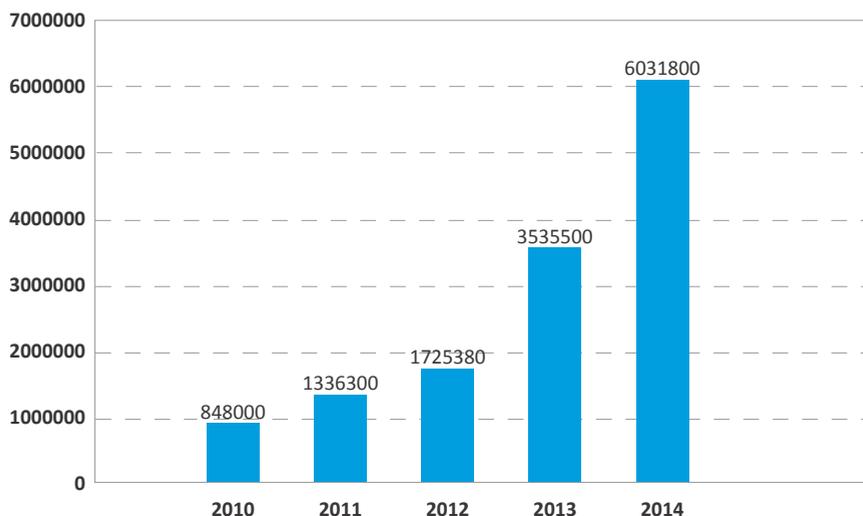
Нарушители миграционного законодательства либо выдворяются из страны, либо привлекаются к административной ответственности с выплатой штрафов. Как видно из диаграмм 39 и 40, количество выдворяемых из страны ИГ / ЛБГ примерно стабильное, в то время как количество привлечений к административной ответственности и суммы штрафов растут значительно.

**Диаграмма 40. Количество иностранных граждан, привлеченных к ответственности за нарушение миграционного законодательства КР (человек)**



Источник: МВД КР

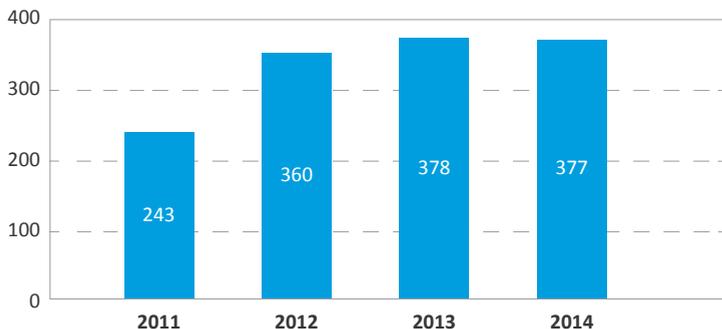
**Диаграмма 41. Сумма штрафов по статье 390 ч.1 КоАО КР (сом)**



Источник: МВД КР

Наряду с нарушением миграционного законодательства уполномоченными государственными органами КР отслеживаются данные по незаконному пересечению границы и организации незаконной миграции, а также другим видам уголовных преступлений. Статистика по уголовным преступлениям, совершенным ИГ / ЛБГ на протяжении последних лет остается примерно на одном уровне, составляя примерно 0,3% от зарегистрированного иммиграционного потока в соответствующем году.

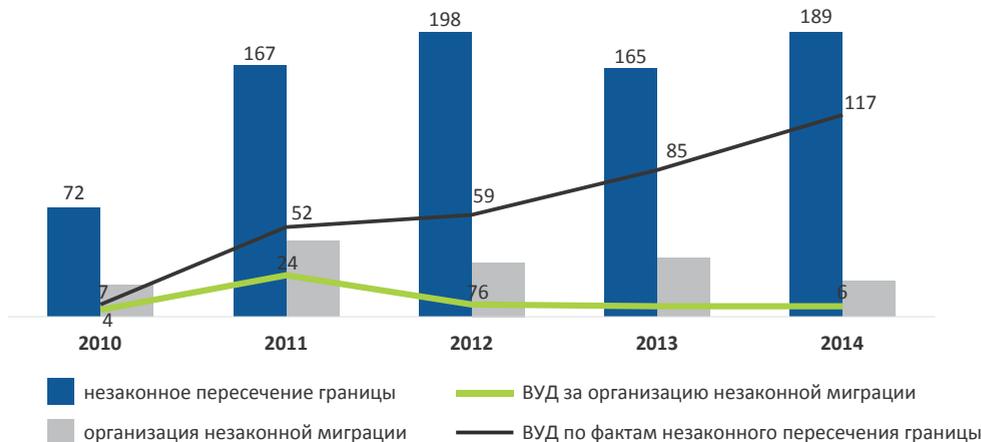
**Диаграмма 42. Количество иностранных граждан, совершивших преступление в КР 2011 – 2014 гг. (человек)**



Источник: МВД КР

Ключевой составляющей явления нелегальной миграции является незаконный въезд иностранных граждан в страну / незаконное пересечение границы и организация незаконной миграции (согласно УК КР ст.204-1: Предоставление транспортных средств либо поддельных документов, либо жилого или иного помещения, а также оказание гражданам иных услуг для незаконного въезда, выезда, перемещения по территории Кыргызской Республики). Данные по этим преступлениям выделены в качестве индикаторов среди других видов преступлений и являются важными характеристиками иммиграционной ситуации.

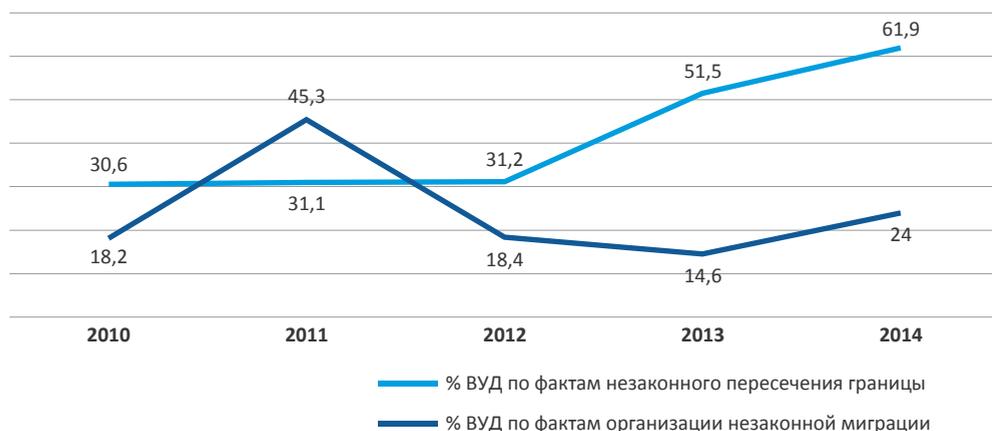
**Диаграмма 43. Статистика преступлений и наказаний по фактам организации незаконной миграции и незаконного пересечения границы (количество возбужденных дел)**



Источник: МВД КР

Как видно из диаграммы 43, очевидна тенденция увеличения количества возбуждений уголовных дел по фактам незаконного пересечения границы, в то время как по преступлениям, связанным с организацией незаконной миграции, такой тенденции нет, что может быть связано как со сложностями доказательств вины субъектов преступления, так и с наличием нормативных пробелов.

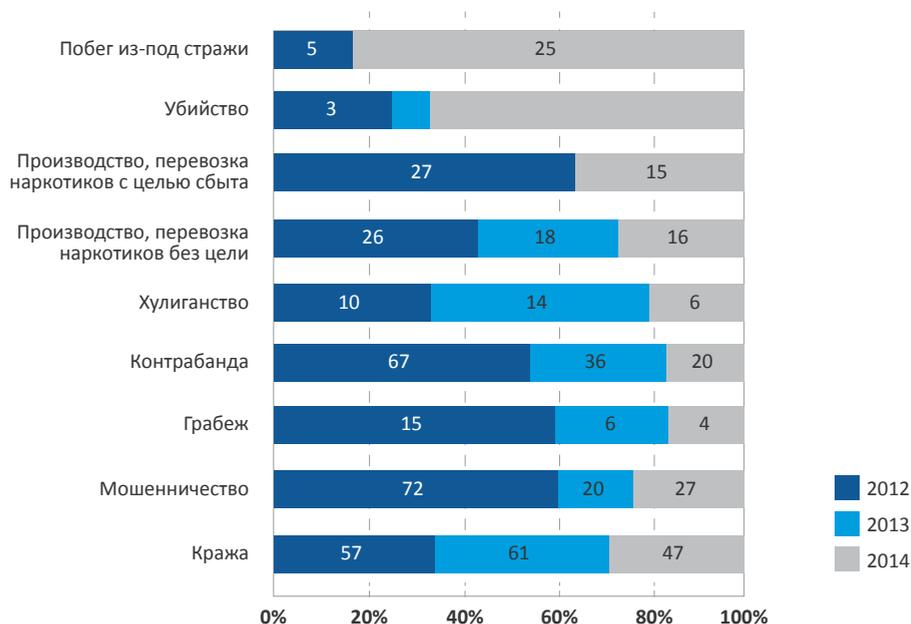
**Диаграмма 44. Соотношение преступлений и возбужденных уголовных дел (%)**



Источник: МВД КР

ИГ / ЛБГ также совершают и иные уголовные преступления. Данные за период с 2010 по 2014 демонстрируют увеличение одних видов преступлений (убийств, производства и сбыта оружия, насилия сексуального характера, куда включены не только изнасилования, но и другие виды деяний по принуждению к сексуальным отношениям, развратные действия, совращения малолетних и пр.) и снижение количества по другим видам (контрабанда, мошенничество, грабеж и разбой и пр). В целом, иностранными гражданами и ЛБГ в КР совершаются преступления, которые составляют менее 1,5% от числа зарегистрированных преступлений.

**Диаграмма 45. Виды преступлений, совершенных иностранными гражданами в КР.**



Источник: МВД КР

Ни по одному из видов правонарушений и преступлений не отслеживается пол или другие демографические характеристики субъектов, занятия на момент совершения правонарушения, по большинству из них нет гражданства, что существенно ограничивает возможности анализа и понимания причин и факторов совершаемых нарушений.

## Модуль А.5. Внутренняя миграция

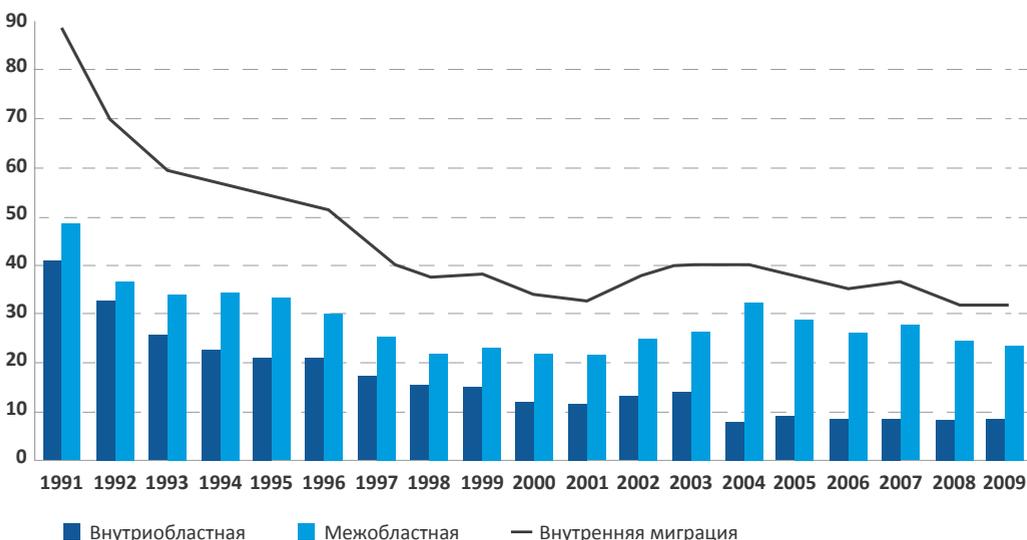
Несмотря на унаследованные от советской власти подходы к учету внутренней миграции в КР (через систему регистрации населения по месту жительства – прописку, а также привязку основных предоставляемых государством услуг к прописке – документирование, назначение всех видов социальной помощи нуждающимся гражданам и доступ к образованию и медицинским услугам, также как и возможность реализации избирательного права гражданина), внутри республиканская мобильность населения остается плохо поддающейся счету.

Как отмечают авторы проекта Стратегии миграционной политики: «Весьма сложная ситуация сложилась и обостряется в процессах внутренней миграции населения, на которую приходится порядка 60% всех территориальных перемещений. В них наблюдается доминирование массовых нерегулируемых и взаимонаправленных миграционных потоков».<sup>142</sup>

**Внутренняя миграция происходит по причине крайнего неравенства регионального развития и обуславливает:**

- Отток с высокогорья на равнинные и плоскогорные территории.
- С юга на север.
- Из сел в города (депопуляция ряда сельских регионов, а в приграничной территории – депопуляции этнической).
- Из бедных ресурсами территорий с ограниченными рынками труда в более богатые регионы.

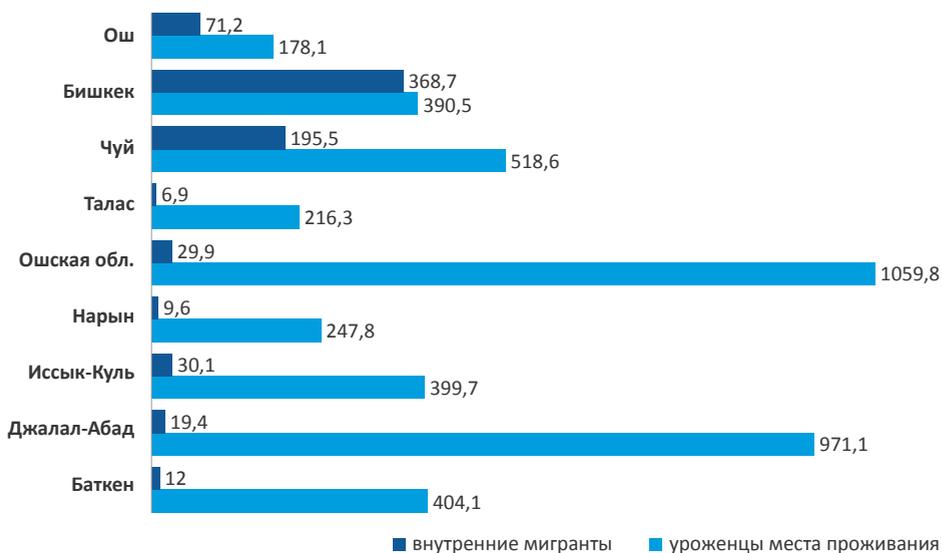
**Диаграмма 46. Уровень различных видов внутренней миграции (тыс.человек)**



Источник: «Миграция в современном Кыргызстане», <http://demoscope.ru/weekly/2011/0481/demoscope0481.pdf>

<sup>142</sup> Департамент внешней миграции при МИД КР, Проект Стратегии регулирования внешней трудовой миграции Кыргызской Республики на период до 2020 года, (Бишкек, 2013), доступно на <http://mirpal.org/files/files/Стратегия%20миграционной%20политики.pdf>

**Диаграмма 47. Масштабы внутренней миграции по регионам КР на 2009 год**  
(тыс. человек)



Источник: Расчеты по данным о месте рождения жителей регионов, представленным в «Миграция в современном Кыргызстане»

**Диаграмма 48. Миграционный баланс межобластной миграции населения в КР**  
(человек)

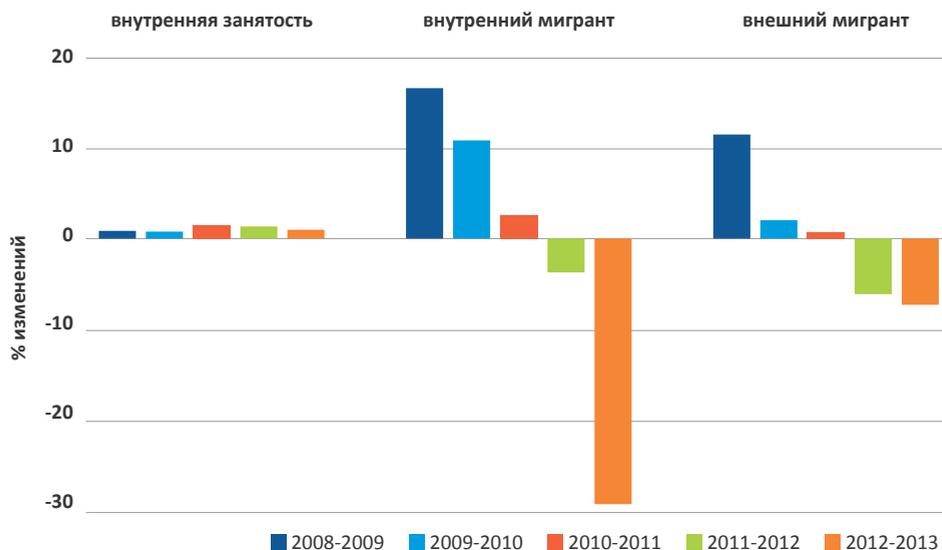


Источник: НСК КР

В отчете Всемирного банка<sup>143</sup> приводятся данные на основе ИОДХ, которые сравнивают внутреннюю и внешнюю трудовую миграцию с занятостью населения в КР в целом и констатируют неуклонную тенденцию к снижению объемов внутренней миграции, причины чего пока не изучены.

<sup>143</sup> Бедность и экономическая мобильность в Кыргызской Республике. Некоторые выводы из Обследования «Жизнь в Кыргызстане», (2015) Отчет № 99775-KG, ВБ, Регион Европы и Центральной Азии.

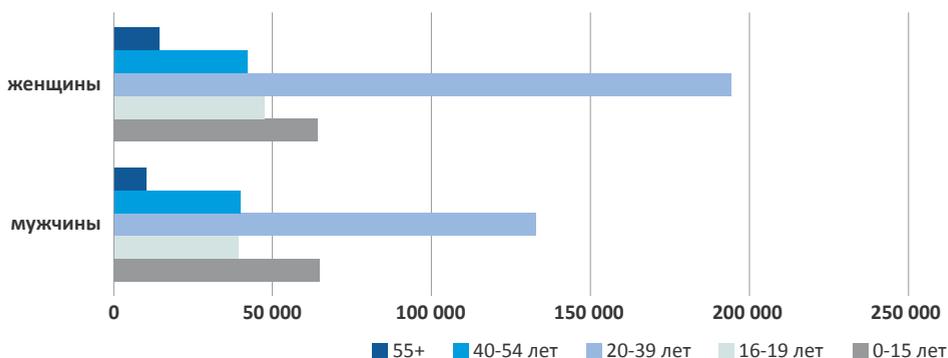
**Диаграмма 49. Изменения объема занятого населения КР по месту работы**



Источник: НСК КР

Диаграммы масштабов внутренней миграции по регионам и внутриобластной миграции в КР демонстрируют наличие нескольких «центров притяжения» внутренних мигрантов – города Бишкек и Чуйской области. Несмотря на прибытие мигрантов в Ошскую и Иссык-Кульскую область, город Ош, положительного сальдо не складывается и в этих регионах. Наименее привлекательными предстают с точки зрения внутренней миграции Нарынская, Баткенская и Таласская области.

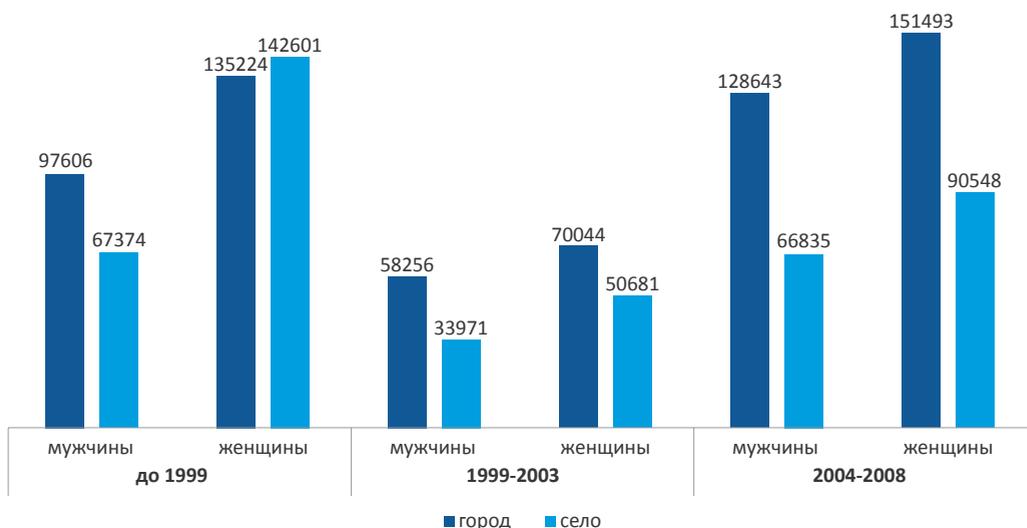
**Диаграмма 50. Масштабы внутренней миграции в КР по возрасту и полу, 2009 год (человек)**



Источник: НСК КР

Временная, пространственная и гендерная перспективы внутренней миграции представляют разные тенденции в разные периоды: U-образная форма динамики мобильности сельских мужчин и женщин (у них менее выраженная, чем у мужчин) в выделенных периодах в целом демонстрирует снижение в абсолютных показателях потока внутренних мигрантов, в то время как миграция горожан растет.

**Диаграмма 51. Масштабы внутренней миграции в КР по возрасту и территории (человек)**



Источник: НСК КР (Миграция населения Кыргызстана. Перепись населения и жилищного фонда 2009)

Авторы специального номера демографического еженедельника «Демоскоп» представляют возможное объяснение разницы тенденции:

«Значительная часть внутренних мигрантов представлена жителями в прошлом монофункциональных, средних, малых городов и посёлков городского типа, градобразующую базу которых составляли горнорудные или электротехнические предприятия, пришедшие в упадок. Тем самым чрезмерно многочисленный объём внутриреспубликанских мигрантов обуславливает как усиление напряжения в перенаселённом урбанизированном центре – столице и её агломерации, так и усугубляет перспективы развития сельской местности и богатой природными ресурсами периферии. Негативные тенденции данного вида стихийной миграции уже проявились в гиперурбанизации (перенаселении) Бишкекской агломерации и дезурбанизации (снижении доли городского населения во всём населении) в целом республики».<sup>144</sup>

Межрегиональная миграция была и остается основным действующим механизмом оценки социально-экономической дифференциации регионов. Миграционный процесс – это прежде всего процесс перемещения трудовых ресурсов, и основными социально-экономическими последствиями межрегиональной миграционной подвижности являются дисбалансы, которые могут возникнуть в экономике страны.

Исследование, проведенное Р. Рахимовым,<sup>145</sup> позволяет сделать следующий вывод:

Одним из факторов, обуславливающим внутреннюю миграцию, является неэффективная земельная политика. Земельные реформы не смогли обеспечить повышение эффективности использования земельных наделов и

<sup>144</sup> Мкртчян Н., Сарыгулов Б., «Миграция в современном Кыргызстане», доступно на <http://demoscope.ru/weekly/2011/0481/tema01.php>

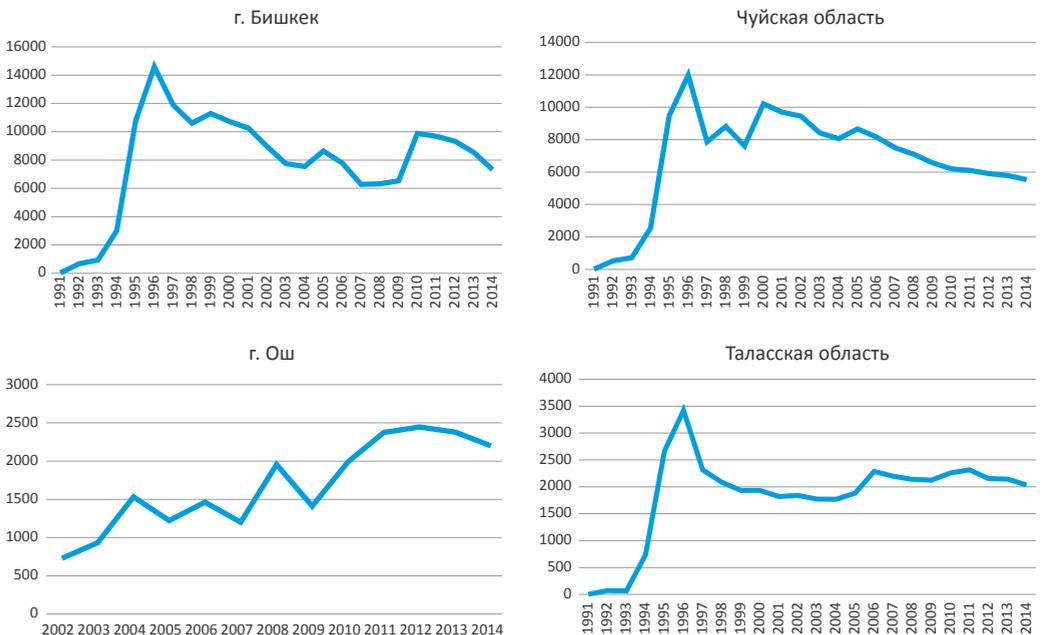
<sup>145</sup> Рахимов Р., «Внутренняя миграция в контексте земельных отношений», доступно на [www.src.auca.kg](http://www.src.auca.kg)

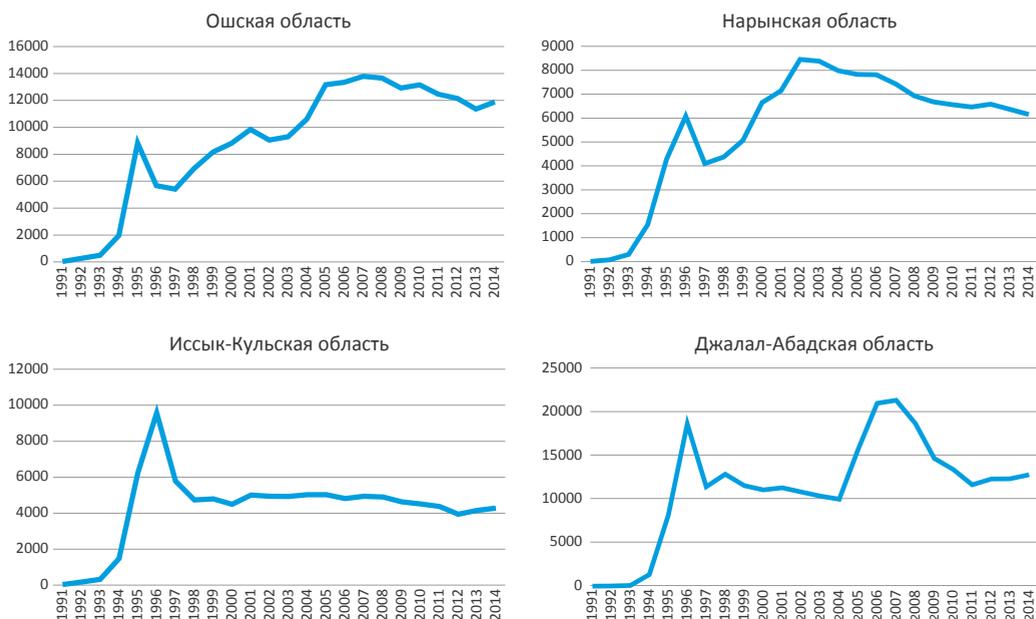
охрану земельных участков, развитие региональной экономики, в том числе агропромышленного комплекса. Земельная политика осуществлялась без учета ситуации в регионах страны и сложившихся экономических и производственных отношений. Не рассматривались возможности сотрудничества в области производства и переработки сельскохозяйственной продукции, не проводился тщательный правовой, экономический и экологический анализ реформ по распределению земель.

Автор считает, что результирующая провал экономической политики и реформ по децентрализации власти в стране внутренняя миграция углубляет условия для неравномерного развития регионов.

Тезис о неравномерности регионального развития (помимо объективной разности экономических возможностей регионов) подтверждает изучение динамики безработицы по территориям. Представленные ниже графики по региональной динамике численности безработных свидетельствует не только о разном масштабе явления, но и об отсутствии схожих трендов изменения (помимо того, что во всех регионах статистика может свидетельствовать о неэффективности государственной политики занятости и борьбы с безработицей). В этой связи важно заметить, что среднестатистические данные по республике о динамике численности безработных не только не отражают реальной ситуации на местах (даже с учетом того, что официально регистрируется в качестве безработных только часть населения, нуждающегося быть занятым, получить работу), но и могут вводить в заблуждение разработчиков политик и стратегий борьбы с безработицей / стимулированием занятости.

**Диаграмма 52. Динамика численности безработных по областям КР (человек)**

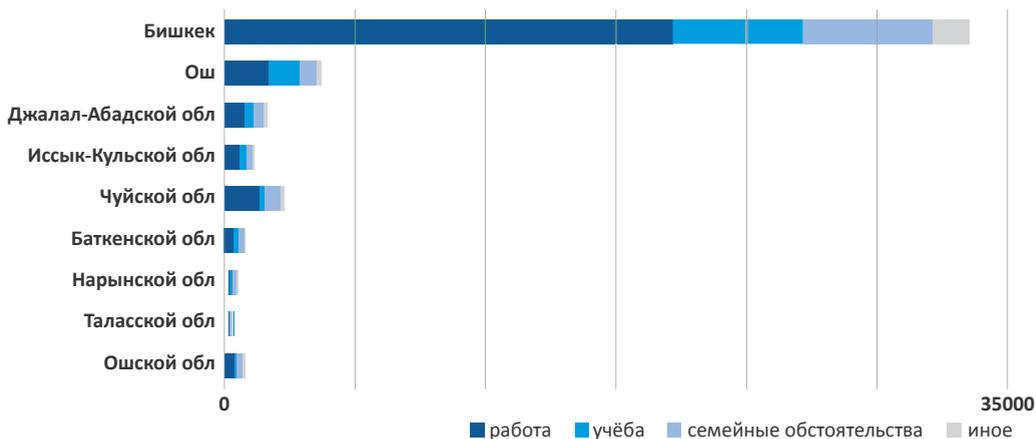




Источник: НСК КР

В связи с ростом безработицы среди трудоспособного населения основным мотивом внутренней миграции становится поиск работы (57% всех внутренних перемещений). Это обуславливает и сокращение собственно внутриобластной миграции, и формирование полюсов притяжения – Бишкек, Чуйская область и г.Ош. Такая причина как учеба, традиционно в советский период побуждавшая сотни выпускников школ отправляться в три города, предоставлявших возможности высшего профессионального образования (Бишкек, Ош и Каракол), частично потеряла свое значение (особенно для бедных семей и выпускников с плохой успеваемостью) в связи с открытием во всех областных центрах и даже в малых городах вузов.

Диаграмма 53. Причины внутренней миграции в региональном разрезе (2009 год)

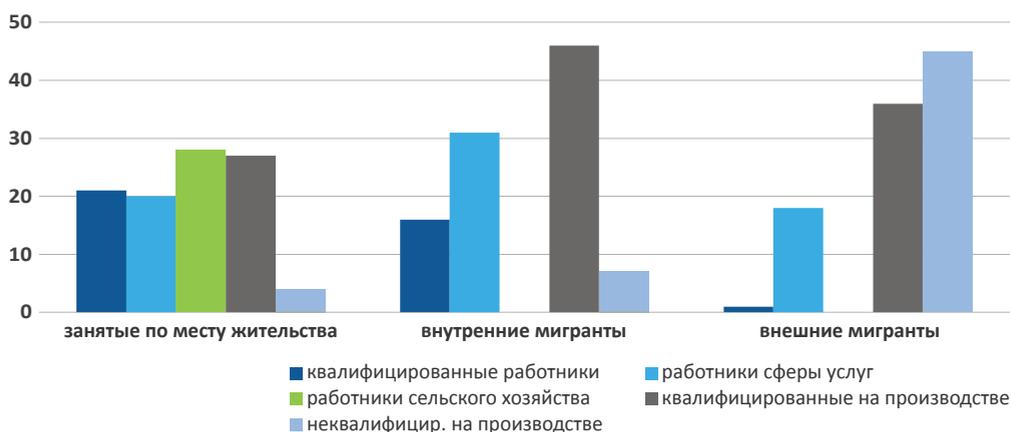


Источник: НСК КР

Являясь ведущим мотивом мобильности, внутренняя трудовая миграция, согласно документу ВБ,<sup>146</sup> характеризуется следующими аспектами:

- А) Более высокой долей квалифицированных работников на производстве, больше занятых в сфере услуг среди внутренних мигрантов, а также более высокой долей неквалифицированных работников по сравнению с занятыми по месту проживания в КР.

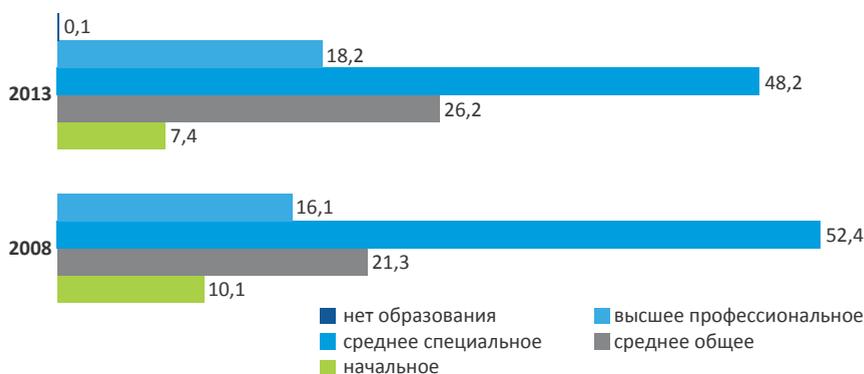
**Диаграмма 54. Распределение граждан КР по сферам труда по месту работы, 2013 (%)**



Источник: НСК КР

- Б) Снижением доли, имеющих среднее начальное и специальное образование, и увеличением числа, имеющих среднее общее и высшее профессиональное образование.

**Диаграмма 55. Распределение внутренних мигрантов по уровням образования (%)**



Источник: Всемирный Банк

<sup>146</sup> «Трудовая миграция и благосостояние в Кыргызской Республике (2008-2013 гг.)», Всемирный Банк, 18 июня 2015 г. Глобальная практика бедности, Регион Европы и Центральной Азии, стр 6-7

## Раздел Б. Влияние миграции

### Модуль Б.1. Миграция и демографическая ситуация

Характеристика демографической ситуации включает 3 группы элементов: статическую оценку численности сложившейся возрастно-половой структуры населения и параметров его воспроизводства; анализ динамики демографических процессов, формирующих численность и структуры населения; прогноз тенденций и оценку их демографических последствий. Характеристика демографической ситуации не ограничивается количественным описанием и качественной оценкой демографических процессов. Изменение ситуации в желаемом направлении в соответствии с поставленной целью, что является темой демографической политики, требует понимания факторов, породивших те или иные проблемы и их управляемости. Рассматривая эти факторы, их имеет смысл условно разделить на две группы. Первая, к которой относятся так называемые эндогенные факторы, представлена характеристиками самого населения: его поло-возрастной структурой и параметрами воспроизводства. Вторая группа, к которой относятся так называемые экзогенные факторы, представлена внешними, преимущественно социально-экономическими воздействиями.<sup>11</sup>

В настоящем разделе Расширенного миграционного профиля ключевой задачей представляется рассмотрение взаимовлияния демографических процессов и миграции в КР.

Ключевыми трендами демографических процессов в КР в настоящее время принято считать следующие.<sup>12</sup>

#### **А. Значительный естественный прирост населения,<sup>13</sup> обусловленный:**

- 1. Расширенным воспроизводством населения.** С начала 2000-х годов в Кыргызстане отмечается увеличение рождаемости. В 2014 г. суммарный коэффициент рождаемости в КР составил 3,2 ребенка на 1 женщину в возрасте 15-49 лет.
- 2. Увеличением рождаемости.** Увеличение рождаемости отмечается за счет роста числа новорожденных, родившихся 3-ми и последующими у матерей при значительном сокращении первенцев и неизменной доле (28-29%) новорожденных, родившихся вторыми по счету. При этом отмечается увеличение доли женщин 25-29 лет при одномоментном сокращении доли женщин 20-24 лет. Средний возраст матери при рождении 1-го ребенка – 23-24 года.
- 3. Снижением младенческой и детской смертности.** В целях международной сопоставимости Кыргызстан в 2004 г. перешел на критерии живорождения и, соответственно, младенческой и детской смертности, рекомендованные ВОЗ. За последние годы отмечается значительное снижение этих показателей, в результате чего КР достигла четвертой цели развития тысячелетия.

<sup>11</sup> Рыбаковский Л., «Практическая демография», Глава 7., доступно на <http://rybakovsky.ru/uchebnik3a27.html>

<sup>12</sup> Чыныбаева Р., «Демографическая и миграционная ситуация в КР и их прогнозы на ближайшую перспективу»

<sup>13</sup> Демоскоп Weekly сообщает по итогам 2013 года: «В Киргизии коэффициент естественного прироста возрос с 12,8% в 2000 году до 20,6% в 2011 и до 21,1% в 2012-2013 годах. В результате, по интенсивности естественного прироста Киргизия явно вышла на второе место после Таджикистана, оттеснив Узбекистан на третье.», доступно на <http://demoscope.ru/weekly/2014/0617/barom02.php>

4. Увеличением ожидаемой продолжительности жизни при рождении. В 2014 г. – 70,4 года для обоих полов, 66,5 года – для мужчин и 74,5 года – для женщин.

#### **Б. Изменение демографической структуры населения под влиянием миграции.**

Вопросы внешней и внутренней миграции в терминах демографических показателей и процессов чаще всего в публичном дискурсе основаны на ряде стереотипных мифов и необоснованных допущений. Среди таких мифов наиболее часто воспроизводятся следующие:

- 1) Миграция женщин приводит к целому ряду негативных последствий, в том числе:
  - К снижению рождаемости (как результат отложенной фертильности и затем невозможности рождения детей из-за подорванного трудовой миграцией здоровья), увеличению доли женщин, никогда не состоявших в браке, поскольку годы трудовой миграции ухудшают ее возможности на брачном рынке, увеличению количества разводов, поскольку опыт трудовой миграции негативно влияет на отношения между супругами и на семейные ценности, увеличению конфликтности и насилия в семье.<sup>14</sup>
- 2) Трудовая миграция приводит к ухудшению здоровья граждан, повышению смертности и таким образом приводит к снижению ожидаемой продолжительности мужчин и женщин.
- 3) Внутренняя миграция приводит к депопуляции регионов и к изменению этнической структуры населения не в пользу титульной нации.
- 4) Массовый выезд в трудовую миграцию трудоспособного населения, прежде всего молодежи, рождает риски национальной безопасности, прежде всего в терминах «утечки мозгов».
- 5) Чем больше объем трудоспособного населения в стране, тем больше увеличивается масштаб внешней миграции в силу трудоизбыточности местного рынка труда.
- 6) Внешняя миграция обусловлена и движима бедностью населения и она (миграция) позитивно влияет на смягчение и преодоление бедности.
- 7) Денежные переводы трудящихся мигрантов своим семьям, составляя значимую инвестицию, сопоставимую в отдельные периоды с третью ВВП страны, способствуют развитию домохозяйств, экономическому развитию регионов и страны в целом.

В данном разделе миграционного профиля предпринята попытка на основе изучения доступных демографических данных обосновать аргументы за и против некоторых из указанных мифов и допущений.

***Миф о пропорциональном росте масштабов миграции и объемов трудоспособного населения особенно представляет интерес в связи с тем, что по прогнозам вплоть до 2025 года в КР темпы прироста населения будут оставаться высокими и доля трудоспособного населения будет возрастать.***

---

<sup>14</sup> Такого рода допущения способствовали появлению в 2013 году инициативы депутата парламента Ы.Кадыралиевой о введении ограничений по возрасту для девушек, выезжающих за рубеж.

Размышления об изменении доли и объемов трудоспособного населения в целом достаточно противоречивы. С одной стороны, существует экспертная позиция, которая исходит из следующего: «Трудовая миграция уничтожает страну. Ее причиной не является трудоизбыточность. Причина миграции в Кыргызстане – неэффективное управление и деградация экономики страны. Неадекватное видение проблемы стало устойчивым. Отсюда возникло множество мифов о миграции, которые не имеют ничего общего с действительностью».<sup>15</sup>

С другой стороны, мейнстриминговые эксперты в области политики труда и миграции в КР определяют местный рынок труда как трудоизбыточный и говорят в этой связи, что невозможность быть востребованными объективно выталкивает население в основном трудоспособного возраста во внешнюю миграцию.<sup>16</sup> Особенно в этом смысле уязвимой признается молодежь, которая из этой логики «естественным образом» обречена ехать во внешнюю трудовую миграцию.

Сомнения в непоколебимости описанной логики могут возникать как минимум по ряду причин. Так, исходя из логики безальтернативности стратегии трудовой миграции для невостребованных на местных рынках рабочих сил, можно предполагать более активное вовлечение в эти модели женщин, чья экономическая активность и уровень занятости ниже мужской (82% занятых среди мужчин и 59% – уровень занятости женщин). Однако этого не происходит – женщины составляют меньшую долю внешних трудящихся мигрантов из КР.

**Таблица 10. Представленность мужчин и женщин в разных типах миграции (%)**

	Международная	Внутри страны	Итого
<b>Женщины</b>	6,7	5,1	11,8
<b>Мужчины</b>	14,7	3,9	18,6
<b>Итого</b>	10,5	4,6	15,1

*Источник: Всемирный Банк и Немецкое общество международного сотрудничества: исследование «Рабочие места, навыки и миграции в КР» (2013 год).*

Согласно данным Росстата (см таблицу 11) в возрастном-половом составе иммигрантов категория трудоспособных граждан в определенные периоды была значительно ниже, чем в другие, хотя всегда она неизменно составляет доминирующую категорию в общем миграционном потоке населения. А категория моложе трудоспособного возраста варьировалась значительно – от четверти потока до менее десятой доли его. Также данные таблицы демонстрируют изменения доли мужчин и женщин в миграционном потоке разных лет, что, скорее, обуславливается потребностями и возможностями рынка труда принимающей страны.

Другим контраргументом может служить один из выводов авторов «Доклада о мировом развитии 2013», которые обнаружили, что для молодежи проблема не всегда в безработице. Согласно данным, доля экономически неактивных молодых девушек и юношей, которые не ищут работу, при этом не будучи ни учащимися и не имея работы,

<sup>15</sup> Кудрявцева Т., «Все, чтобы уехать», ИА 24.KG, (Бишкек, 2014). К сожалению, у заявленной позиции практически нет доказательной аргументации.

<sup>16</sup> Дорожная карта по развитию рынка труда в КР (2010), разработанная группой экспертов, принимает избыточность трети трудоспособного населения за аксиому, от которой и развивается сама стратегия занятости.

в некоторых странах достигает критических значений.<sup>17</sup> Исследование, проведенное под эгидой Интрак<sup>18</sup> в КР и РТ, также зафиксировало группы экономически неактивных молодых людей.

**Таблица 11. Возрастно-половой состав иммигрантов в России, % к общей численности мигрантов**

Возраст	1994	2002	2010	2013	Постоянное население РФ, 2013
<b>Всего</b>	100	100	100	100	100
Моложе трудоспособного	23,4	16,0	10,5	7,4	16,8
В трудоспособном	66,1	65,6	<b>79,6</b>	<b>84,3</b>	60,1
Старше трудоспособного	10,5	18,4	9,9	8,3	23,1
<b>Мужчины всего</b>	Нет данных	46,9	55,1	63,7	46,3
Моложе трудоспособного	Нет данных	8,3	5,5	3,9	8,6
В трудоспособном	Нет данных	33,1	46,9	57,4	31,1
Старше трудоспособного	Нет данных	5,5	2,7	2,4	6,6
<b>Женщины всего</b>	Нет данных	53,1	44,9	36,3	53,7
Моложе трудоспособного	Нет данных	7,8	5,0	3,5	8,2
В трудоспособном	Нет данных	32,4	32,6	26,9	29,0
Старше трудоспособного	Нет данных	12,9	7,2	5,9	16,5

Источник: Росстат

В силу низкого качества ежегодно имеющихся в стране тысяч трудовых вакансий, которые не находят работников (низкая заработная плата, прежде всего) это предложение рынка труда не может стать реальной альтернативой эмиграционному поведению, особенно среди молодых юношей и девушек.<sup>19</sup> Хотя внешняя трудовая миграция для многих граждан КР (достоверных данных о такой категории нет) не означает автоматического трудоустройства (отсутствие профессиональной квалификации, определенных навыков работы, плохое знание русского языка и прочее), но шансов трудоустроиться и получать заработную плату, в разы превышающую зарплату за аналогичный труд на родине, значительно больше в РФ или РК. Для примера можно сравнить условия труда и оплаты водителя троллейбуса: в КР зарплата составляет 5-8 тысяч сом, в то время как в Новосибирске – 23-29 тысяч рублей, в Москве – 53-63 тысячи рублей, причем в российских транспортных компаниях предоставляются дополнительные льготы и социальный пакет.<sup>20</sup> Вакансии объявляются и в КР (более 150 вакансий только в Бишкекском троллейбусном управлении), и в российских городах.

Сопоставление статистических данных динамики миграционного оттока и изменений объема трудоспособного населения на уровне описательной статистики демонстрируют

<sup>17</sup> Дорожная карта по развитию рынка труда в КР (2010), разработанная группой экспертов, принимает избыточность трети трудоспособного населения за аксиому, от которой и развивается сама стратегия занятости.

<sup>18</sup> «Требуется молодежь!», Интрак в КР и РТ, Отчет по результатам регионального исследования «Молодежь и занятость» на примере городов Баткен, Джалал-Абад, Ош, Худжанд. Бишкек, 2015

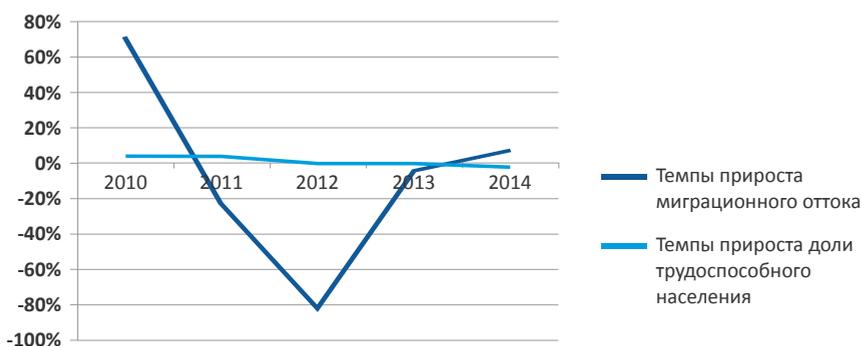
<sup>19</sup> «Миграционная политика кыргызской республики: как реализуются права трудящихся мигрантов и членов их семей в процессе ее выработки и реализации?», (Бишкек, 2012), стр 7, доступно на [mirpal.org/files/files/Миграц%20политика%20\(анализ\).docx](http://mirpal.org/files/files/Миграц%20политика%20(анализ).docx)

<sup>20</sup> Информация о заработной плате по ГУП «Мосгортранс» в 2015 году, доступно на <http://www.mosgortrans.ru/career/>

отсутствие корреляционной связи между переменными. Диаграмма 57 наглядно демонстрирует, что взлеты и падения кривой миграционного оттока не соответствуют поступательному росту доли трудоспособного населения.<sup>21</sup> Дополнительный корреляционный анализ (коэффициент Пирсона) также продемонстрировал статистическую незначимость соотношения.

Для визуальной сопоставимости в диаграмме 57 были высчитаны доли трудоспособного населения<sup>22</sup> и проценты миграционного оттока<sup>23</sup> от общего населения.

**Диаграмма 56. Соотношение темпов прироста миграционного оттока и трудоспособного населения**

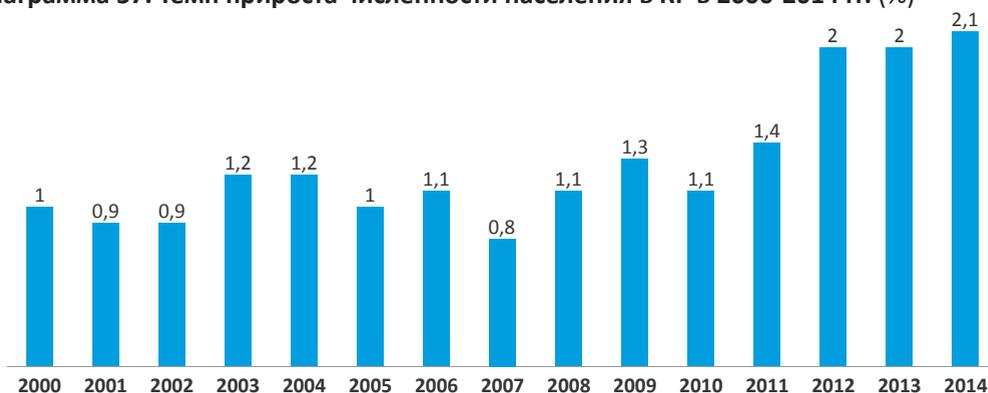


Источник: НСК КР

### **Миф об угрозах снижения рождаемости в КР и отложенной фертильности трудящихся мигранток**

Кыргызстан – одна из немногих в постсоветском пространстве стран, где численность населения постоянно увеличивается.

**Диаграмма 57. Темп прироста численности населения в КР в 2000-2014 гг. (%)**



Источник: НСК КР

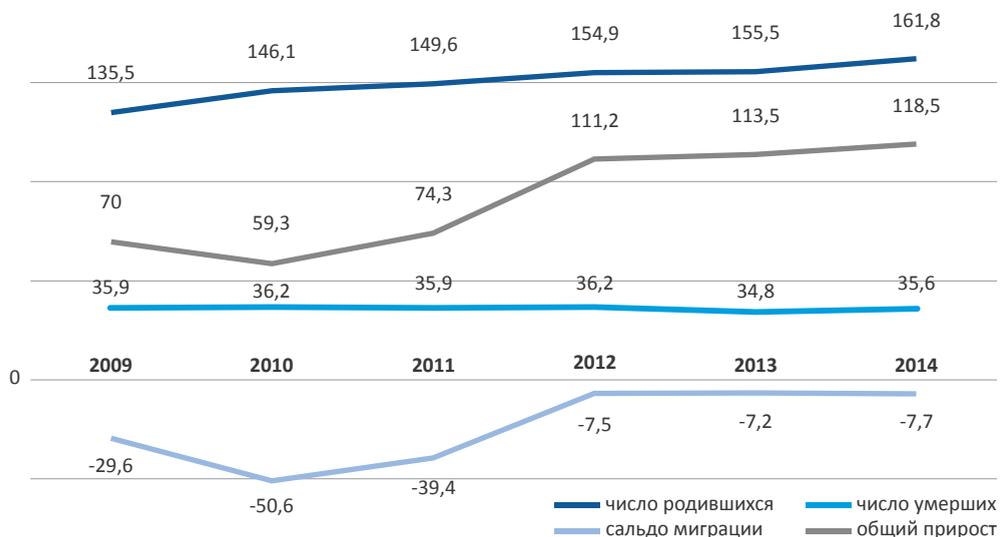
<sup>21</sup> Хотя в относительных показателях доля трудоспособного населения за три года с 2011 по 2014 снизилась с 61% до 60%, в абсолютных цифрах рост по-прежнему имеет место.

<sup>22</sup> По формуле: Абсолютное число трудоспособного населения, разделенное на общее количество населения

<sup>23</sup> По обычной формуле расчета процентного соотношения

Увеличение численности населения КР осуществляется за счет превышения числа родившихся над числом умерших при отрицательном балансе внешней миграции.

**Диаграмма 58. Компоненты прироста численности населения КР (тыс. человек)**



Источник: НСК КР

В международной практике для измерения уровня рождаемости по странам применяется так называемый коэффициент фертильности женщин. В Кыргызстане с начала 2000-х годов данный показатель имеет тенденцию к росту, составив в 2014 г. 3,2 ребенка в среднем на одну женщину (для обеспечения простого воспроизводства населения значение этого показателя должно быть не ниже уровня 2,1).<sup>24</sup>

**Диаграмма 59. Суммарный коэффициент рождаемости КР**



Источник: НСК КР

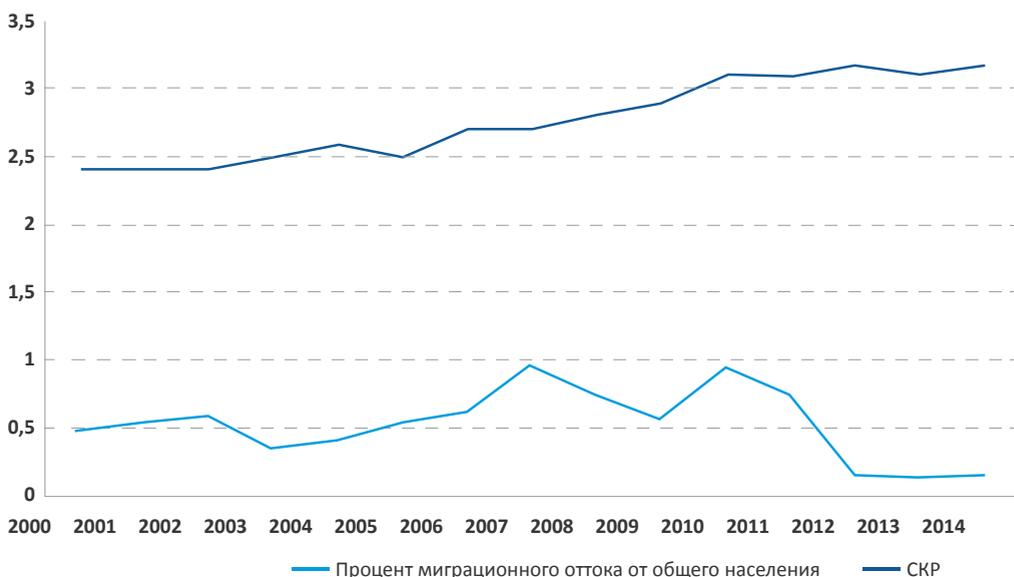
Как указывает статистический сборник о социальных изменениях 2009-2013 гг., в Кыргызстане «наметилась тенденция увеличения доли вторых детей (с 28% – в 2009 г. до 29% – в 2013 г.), а также третьих детей (с 18% – в 2009 г. до 19% – в 2013 г.). Удельный

<sup>24</sup> К сожалению, статистика предоставляет неполные данные по репродуктивному поведению женщин, например, фиксируются возраст роженицы, ее брачный статус, территорию рождения и пр., но данных о рождаемости в разных этнических группах в публичном доступе не имеется.

вес появления в семьях четвертых и последующих детей составляет в среднем 15-16%».

Изучение данных по рождаемости и сопоставление с миграционным оттоком также демонстрирует «безразличие» суммарного коэффициента рождаемости к изменениям трендов миграционного оттока – особенно это заметно по последним годам, когда графики СКР и показателя миграционного оттока все больше расходятся в противоположных тенденциях: миграционный отток идет на спад, а рождаемость становится выше. При этом обратно пропорциональной зависимости не наблюдается в другие промежутки развития двух процессов.

**Диаграмма 60. Соотношение миграционного оттока и СКР**



Источник: НСК КР

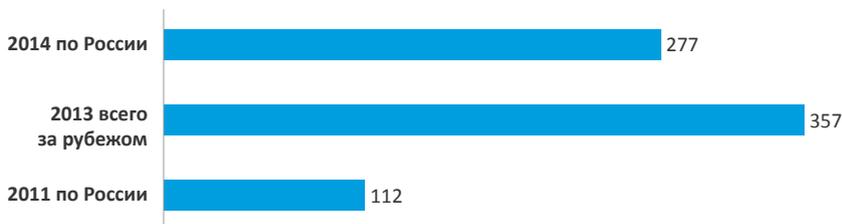
Авторы отчета по взаимовлиянию демографических и социально-экономических процессов в Кыргызской Республике, анализируя репродуктивную динамику с миграционным оттоком в сравнении со странами региона СНГ (Таджикистан, Казахстан и Россия), отметили то, что «...данные не поддаются логике определенных демографических моделей. «Рост активности деторождений обосновывается адаптацией населения к неблагоприятной социально-экономической среде «вопреки» её негативным атрибутам, процессам и последствиям. В данном случае все эти алогичные траектории всех демографических процессов прежде всего связаны с тем, что в процессе хронически продолжительного стагнационного периода, нарушаемого ещё более усугубляемыми негативную ситуацию эпизодическими кризисами, была полностью или доминирующе утрачена причинно-следственная связь между экономикой и развитием народонаселения. Поэтому происходящие демографические аномалии не поддаются обычному объяснению и не укладываются в традиционные рамки».<sup>25</sup>

<sup>25</sup> «Взаимовлияние демографических и социально-экономических процессов в Кыргызской Республике: старые проблемы или новые возможности?», Фонд ООН в области народонаселения и ПРООН, (Бишкек, 2010), Стр 50

Миф о негативном влиянии трудовой миграции на уровень смертности населения и на ожидаемую продолжительность жизни мужчин и женщин

Достоверных сведений об умерших за рубежом трудящихся мигрантах нет, есть разрозненные и «не строгие» цифры, сообщаемые СМИ и интернет изданиями Кыргызстана.

**Диаграмма 61. Смертность трудящихся мигрантов за рубежом (человек).**

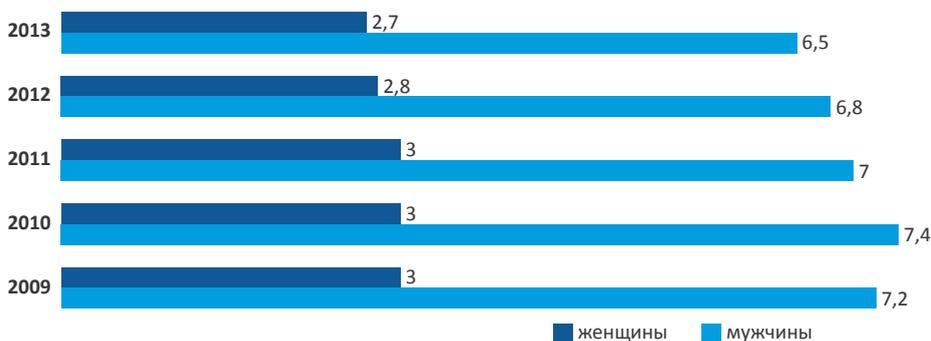


Источник: МТММ КР

Согласно данным, можно отметить, что смертность граждан КР по России составляет порядка 85% всех зарегистрированных и представленных в сообщениях СМИ смертных случаев, а рост смертности мигрантов из КР по России за три года составил более 200%. Однако для проведения дальнейшего анализа причин смертей, наличия гендерной специфики смертности нет достаточных данных. И хотя Чрезвычайный и Полномочный посол КР в РФ в интервью в 2015 году отмечал увеличение смертности среди женщин, нет фактических данных в поддержку этого заявления, кроме единичных сообщений СМИ по фактам насильственных смертей женщин из КР.

Если рассчитать количество смертей граждан КР на 1000 человек (по России), то в 2014 году получается коэффициент 1,9, в то время как страновой коэффициент смертности населения составил в 2014 году 6,1. В силу отсутствия данных сравнить коэффициент с соответствующим значением для мужчин и женщин в определенный год не представляется возможным. Статистически существует значительный разрыв в смертности мужчин трудоспособного возраста в сравнении с женщинами этой же возрастной категории.

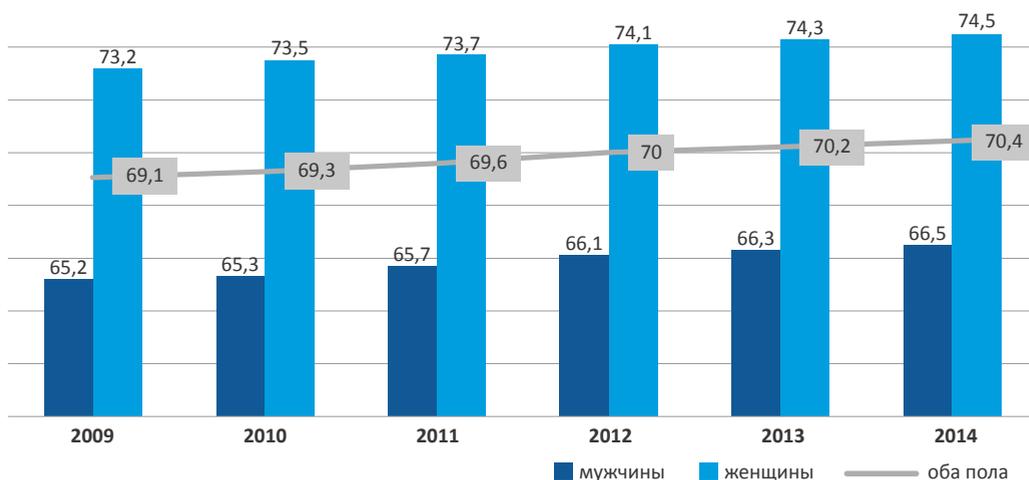
**Диаграмма 62. Средние значения смертности мужчин и женщин в возрасте 15-59 лет в КР в 2009 -2013 гг. (лет)**



Источник: НСК КР

Возможно данные, представленные СМИ, не включают всех зарегистрированных смертей соотечественников за рубежом. Но очевидно, что рассчитанный коэффициент смертности мигрантов в РФ (из расчета на 1000 человек) довольно низок и не может негативно влиять на ожидаемую продолжительность жизни населения. Демографические данные в этом аспекте демонстрируют поступательное увеличение показателей ожидаемой продолжительности жизни населения для обоих полов.

**Диаграмма 63. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении по полу (лет)**



Источник: НСК КР

Вероятно, более низкие данные, чем страновые показатели смертности обусловлены тем, что при расчете коэффициента включались в основном граждане трудоспособного населения, в то время как критическими с точки зрения смертности являются младенческая смертность и смертность граждан после 60 лет.

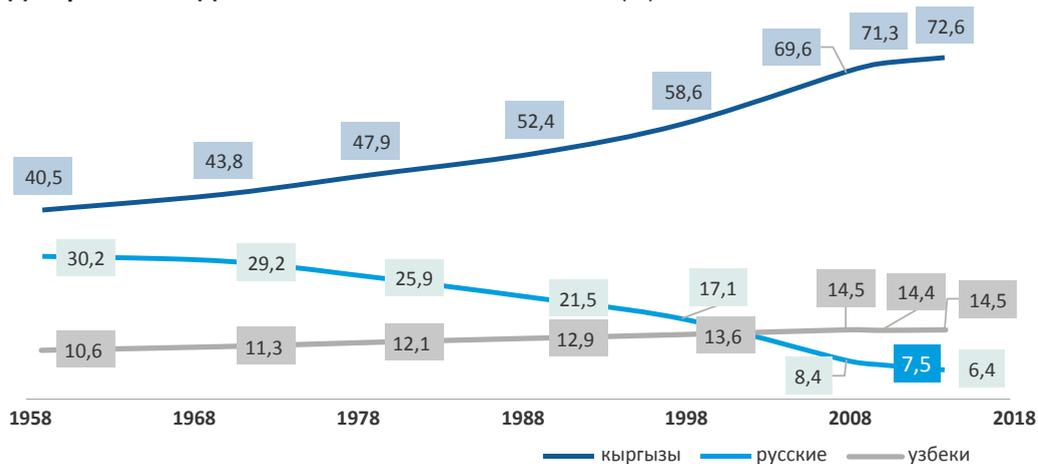
Миф о влиянии миграции на депопуляцию кыргызского населения регионов и изменение этнической структуры населения

Исследователи Сергей Градировский и Нели Есипова<sup>26</sup> представили миграционную политику кыргызского правительства (прежде всего в отношении внешней трудовой миграции из КР и эмиграции) как политику «приспособления к сильным человеческим течениям», в том числе «постепенному и устойчивому процессу моноэтнизации...».

На сегодняшний день этническая структура представляет собой континуум, в котором доля титульной нации - кыргызов, поступательно увеличивается год от года. И хотя в структуре все еще присутствуют десятки других национальностей (всего более ста национальностей), но большинство из них не представляют статистически значимых величин. Лишь считанные этнические группы составляют статистически значимые сообщества, причем у каждой группы своя траектория развития: одни увеличиваются в объеме, другие, напротив, уменьшаются.

<sup>26</sup> Градировский С., Есипова Н., «Миграционная политика киргизского правительства: противостояние или приспособление к сильным человеческим течениям?», Демоскоп, доступно на [http://demoscope.ru/weekly/2010/0415/analit05.php#\\_FN\\_20](http://demoscope.ru/weekly/2010/0415/analit05.php#_FN_20)

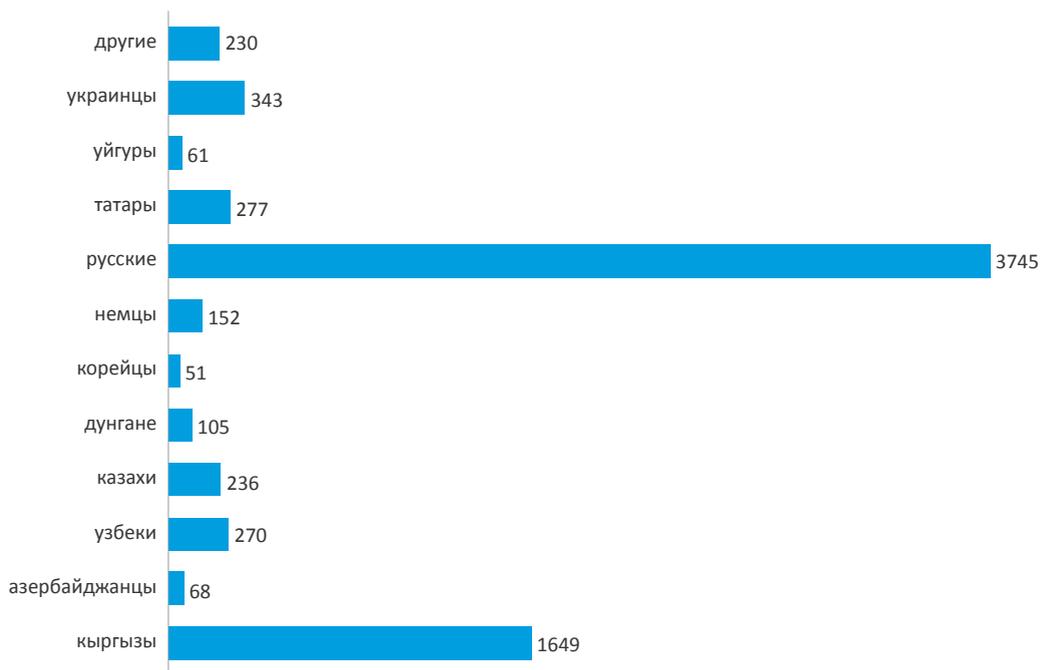
**Диаграмма 64. Динамика этнического состава КР (%)**



Источник: НСК КР

Статистика миграционных процессов свидетельствует, что увеличение доли кыргызов в структуре населения страны происходит не только за счет естественного прироста, но и вследствие миграционного оттока населения других этнических групп, прежде всего славянских народов.<sup>27</sup>

**Диаграмма 65. Миграционный отток граждан КР в 2013 году по этничности (человек)**



Источник: НСК КР

<sup>27</sup> Статистика отмечает снижение миграционного оттока граждан КР некоторых этнических групп – дунган, уйгуров и др. после 2012 года, для некоторых групп это обусловлено с исчерпанием этнических ресурсов.

Интерпретируя динамику этнического состава КР, авторы статьи «Миграционная политика киргизского правительства: противостояние или приспособление к сильным человеческим течениям?» считают, что тенденция моноэтнизации – результат государственного управления, и что «селективная, структурированная по этническому признаку миграционная политика проводится, даже когда это прямо не декларируется» (например: средствами языковой политики, политикой репатриации и инструментами иммиграционной политики, направленными на сдерживание въезда на ПМЖ граждан РУ и РТ). Заявляя, что «...киргизское государство идеологически поощряет моноэтнизацию страны, полагая данный процесс условием укрепления ее государственного суверенитета, и рассматривает миграционную политику как средство достижения этой цели»,<sup>28</sup> авторы выражают сомнение, что результаты такого подхода будут эффективными в средней и долгосрочной перспективе в силу демографического дрейфа внутренней миграции – из (южных) регионов на север, в столицу и иммиграционного натиска иностранных граждан из Афганистана, Китая, а также заместительной иммиграции из приграничных районов РТ и РУ.

Реальность такой замещающей миграции может быть продемонстрирована на примерах более ранних этапов внутренней миграции в КР (в период 1989-1999 гг.), когда преимущественно кыргызское население из горных районов замещало эмигрантов (преимущественно славян, немцев) в столичной зоне.<sup>29</sup>

### ***Миф о формировании гендерных рисков в результате миграции (изменение традиционных моделей брачности / разводов, фертильности и пр.)***

Распределение женщин и мужчин по территориям неравнозначно, особенно с учетом разных возрастных групп. Так, в Нарынской и Таласской областях зафиксированы наименьшие доли женщин трудоспособного возраста и, соответственно, наибольшие – мужские в этой кагорте (разница в абсолютных цифрах составляет 10 тысяч и 6 тысяч человек соответственно). Наибольшая гендерная асимметрия характерна для проживающих в Бишкеке женщин и мужчин старше трудоспособного возраста (разница в абсолютных цифрах составляет почти 35,5 тысячи человек). Явный дисбаланс между полами на любой территории можно заметить уже в возрасте старше 35 лет, а в возрасте старше 80 лет количество женщин почти в 2 раза превышает количество мужчин. Этот перевес обусловлен, в основном, разницей в смертности полов: смертность женщин в 1,5-1,6 раза ниже смертности мужчин, а также в разнице выхода женщин и мужчин на пенсию (пятилетняя разница). Также значительный разрыв в численности женщин и мужчин трудоспособного возраста демонстрируют города Бишкек и Ош (соответственно: 31884 и 6021 человек), что, возможно, отражает частично и внутреннюю миграцию населения, в которой доминируют женщины трудоспособного возраста.

Миграция существенно изменяет гендерный режим и соотношение полов. В иммиграционном и эмиграционном потоках доля мужчин и женщин никогда не бывает одинаковой, неизменной для разных обществ и в конкретный промежуток времени. Изменения долей женщин и мужчин – внешних и внутренних мигрантов, их

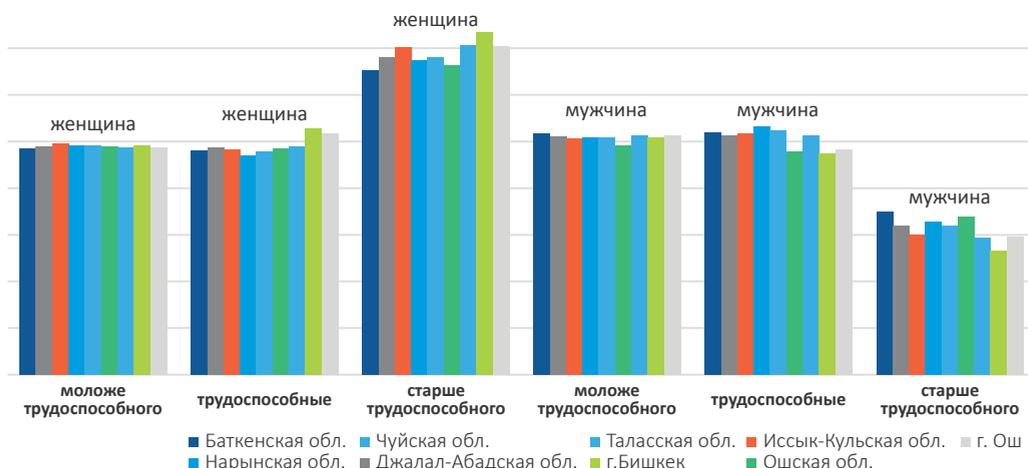
---

<sup>28</sup> Градировский С., Есипова Н., «Миграционная политика киргизского правительства: противостояние или приспособление к сильным человеческим течениям?»

<sup>29</sup> National Statistical Committee of the Kyrgyz Republic, *Mountain Atlas of Kyrgyzstan*, (Bishkek, 2004)

возрастная структура существенно определяют изменения рынка труда, брачного рынка, ценностные восприятия мужчин и женщин, а также социально-экономические и политико-культурные ситуации в обоих сообществах – приема и отправки.

**Диаграмма 66. Численность постоянного населения по возрастным группам и территории, 2014 (%)**



Источник: НСК КР

В последние годы часто говорят о депопуляции окраинных территорий КР, о старении и феминизации этих территорий в связи с выездом всех молодых и трудоспособных и наличием разрыва в ожидаемой продолжительности не в пользу мужчин (8 лет). Согласно классификации ООН, население страны считается пожилым, если доля людей старше 65 лет во всем населении превышает 7%. Согласно статистическим данным, в начале 2015 г. 4,3% кыргызстанцев находились в вышеуказанных возрастах, что позволяет резюмировать: процесс демографического старения в настоящее время не затронул Кыргызстан. Однако ситуация в отдельных регионах, особенно в отдаленных населенных пунктах может существенно отличаться от общенациональных данных. Качественные исследования по миграции косвенно свидетельствуют о том, что в сельской местности нередко встречаются кейсы, когда в населенном пункте практически уже нет молодежи, население представлено в основном детьми и старшим поколением, осуществляющим уход и заботу за внуками, проживающим на средства, присылаемые мигрантами из «среднего» поколения.<sup>30</sup> Вопрос демографического старения и депопуляции требует детального изучения.

Также не представляется возможным отследить влияние иммиграционного потока в КР на брачный рынок и на рождаемость. Есть разрозненные публикации СМИ,<sup>31</sup> которые отражают ксенофобные настроения и называют цифры рожденных детей от

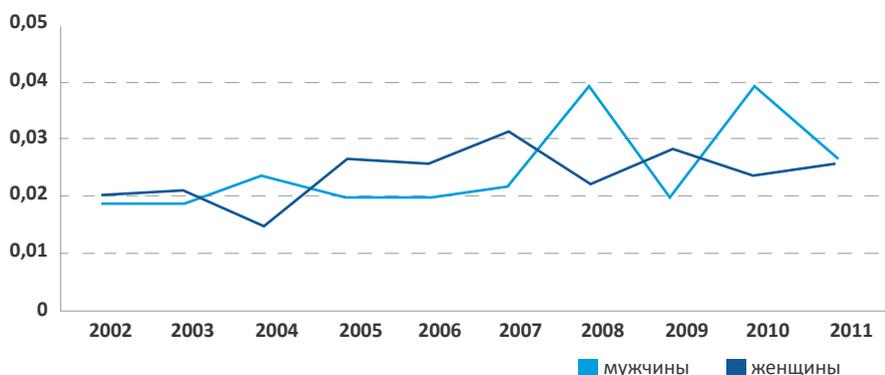
<sup>30</sup> Ablezova M., Nasritdinov E., Rahimov R., «The impact of migration on elderly people. Grandparent-headed households in Kyrgyzstan», доступно на [https://www.auca.kg/uploads/Migration\\_Database/Impact%20of%20migration%20on%20elderly,%20eng.pdf](https://www.auca.kg/uploads/Migration_Database/Impact%20of%20migration%20on%20elderly,%20eng.pdf)

<sup>31</sup> «Как остановить китаизацию Кыргызстана. Средняя Азия стала мишенью экономической экспансии КНР — Две статьи на одну тему», ИА Парус, доступно на <http://www.paruskg.info/2011/03/27/41558>; ИА Вечерний Бишкек, «В Кара-Балте 98 кыргызских женщин родили от китайцев», доступно на [http://www.vb.kg/doc/262224\\_v\\_kara\\_balte\\_98\\_kyrgyzskih\\_jenshin\\_rodili\\_ot\\_kitaycev.html](http://www.vb.kg/doc/262224_v_kara_balte_98_kyrgyzskih_jenshin_rodili_ot_kitaycev.html)

иммигрантов (чаще всего упоминаются китайские граждане, трудящиеся мигранты) и местных девушек. Однако достоверные данные о половом представительстве, о числе вступающих в брак иммигрантов, рождаемости в браках граждан КР и иностранных граждан и т.д. либо не отслеживаются, либо недоступны общественности.

Исследователи Агаджанян и Горина провели регрессионный анализ данных ИОДХ и определили прогнозируемые гендерные риски внутренней миграции на протяжении календарного года: так, было обнаружено, что мужская и женская миграции почти зеркально отражают друг друга, то есть когда увеличивается поток мужчин, уезжающих в миграцию, то поток женщин – мигранток идет на убыль, и наоборот. Причем пик женской миграции приходится на период разворачивания экономического кризиса/спада, в то время как вероятность мужской миграции увеличивается в пост/межкризисный период. Обнаружение отзеркаливающей модели гендерно обусловленных миграционных стратегий позволило авторам говорить о взаимной компенсационности внутренней миграции мужчин и женщин.<sup>32</sup>

**Диаграмма 67. Прогнозируемые риски миграции по полу**



Источник: Working Paper by Victor Agadjanian and Evgenia Gorina, Arizona State University

Несинхронный процесс включения в миграцию для женщин представляет своеобразный стресс, поскольку требует либо мобилизации женщины, которая в отсутствие мужа остается в домохозяйстве единственным управленцем и родителем, либо вынуждает принятие нетрадиционных ролей кормильца, добытчика, жить и работать вдалеке от семьи и детей, да еще и в самые неблагоприятные экономические периоды. Асимметричность миграционных моделей и в случае внутренней миграции, и в случае внешней миграции<sup>33</sup> может стать фактором расширения брачных рынков не только традиционно для мужчин, но и женщин.

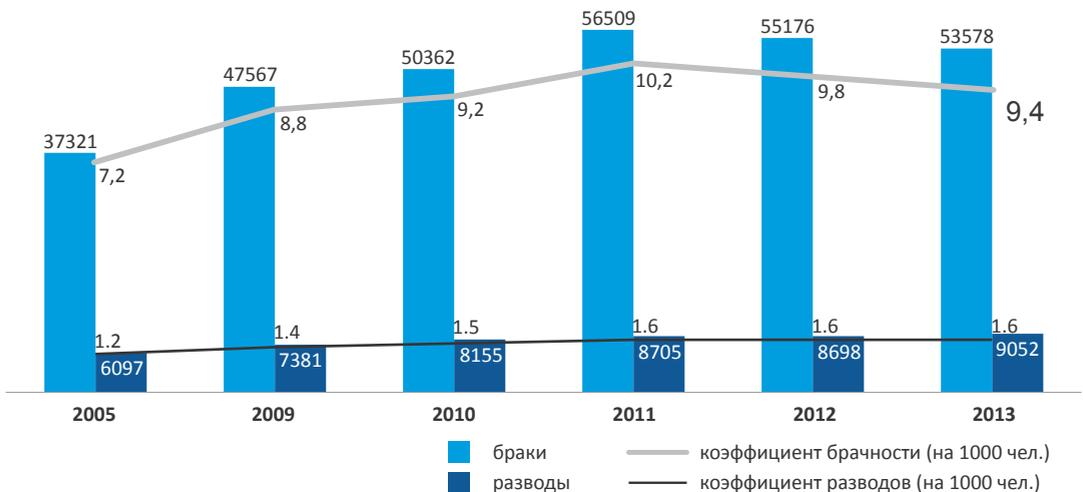
Такие демографические показатели как коэффициент брачности, количество заключенных браков, и брачные установки граждан КР исследуются крайне редко, а тем более – в контексте миграционного поведения населения. Авторы статьи «Брачность,

<sup>32</sup> Agadjanian V., Gorina E., «Economic swings, political instability and internal migration in Kyrgyzstan», An NCEEER Working Paper, Arizona State University

<sup>33</sup> Однако вопрос возможности распространения модели с внутренней миграции на внешнюю остается открытым и требует изучения.

рождаемость и миграция в Кыргызстане»<sup>34</sup> проэкзаменовали взаимоотношения миграционных и брачных установок, и на основе многофакторного анализа установили, что «наличие желания мигрировать увеличивает вероятность того, что на вопрос о возможном вступлении в брак в ближайшие два года респондентом будет дан положительный ответ», что может восприниматься как парадоксальное положение дел: «более ожидаемым следствием наличия твердых миграционных планов представляется отсрочка брака. Но для кыргызского населения брак, за которым не всегда следует рождение детей, может рассматриваться как следствие, или даже как предварительное условие миграции. Авторами статьи установлены отношения между брачными установками и другими переменными: наличием высшего образования, материального благополучия и проживания в г. Бишкеке – которые увеличивают вероятность желания респондента вступить в брак в скором времени.

**Диаграмма 68. Сведения о браках и разводах в КР (количество браков и разводов)**



Источник: НСК КР

Статистические данные свидетельствуют о росте регистрируемых браков за 8 лет (с 2005 по 2013 гг.) почти в полтора раза (в абсолютных цифрах). Рост числа браков отчасти имеет объективную причину – увеличение количества юношей и девушек, которые вступили в брачный рынок и заключили свой первый брак. Какая доля браков заключается между гражданами КР и иностранными гражданами, в том числе иммигрантами в КР, а также статистики по межнациональным бракам в публичном доступе нет, несмотря на многочисленные слухи про стратегии интеграции китайских (и других ИГ) иммигрантов через браки с кыргызскими девушками, а также специальные усилия государственных органов по поощрению межнациональных браков, особенно на юге страны – между узбеками и кыргызами.

Указываемые данные по заключаемым бракам не отражают нерегистрируемых браков, которые, согласно данным переписи населения 2009 года, существенно варьировались по этническим группам. В связи с массовой трудовой миграцией мужчин,

<sup>34</sup> Агаджанян В., Кумсков Г., Недолужко Л., «Демографические процессы в Кыргызстане. Брачность, рождаемость и миграция в Кыргызстане».

прежде всего, вопрос о незарегистрированных браках или сожительствах остается не изученным и не позволяет понять адекватно повседневность трудящихся мигрантов – внутренних и внешних.

**Миф о моральном упадке среди женщин вследствие снижения социального контроля в зарубежной миграции**

Исследования повседневности внешних трудящихся мигрантов в РФ<sup>35</sup> и РК<sup>36</sup> свидетельствуют о высокой роли социальных сетей в принятии решения о внешней трудовой миграции или адаптации к миграционным условиям. В связи с «навязанной этнической идентичностью»<sup>37</sup> в инокультурной среде, особенно в РФ, где мигранты выделяются по внешнему облику, социальный контроль за поведением женщин-мигранток из КР представляется очень сильным. В качестве аргумента можно назвать феномен появления групп преступников из числа граждан КР, которые, присваивая себе название «(этнических) патриотов», осуществляют акты насилия в отношении девушек и молодых женщин-соотечественниц в качестве «корректирующего поведение» наказания в случаях отступления от «традиций».<sup>38</sup> Кроме того, многие из исследований условий жизни и работы трудящихся мигрантов из Центральной Азии в РФ отмечали характерную скученность проживания в замкнутом этническом пространстве.<sup>39</sup> Причем, именно выходцы из КР, согласно данным российских исследователей, проживали наиболее скученно, даже по сравнению с таджикскими и узбекскими трудовыми мигрантами. Дополнительными структурами контроля являются инфраструктуры «Киргизтауна», в которых формируется и воспроизводится этническое пространство социальных связей. То есть, в большинстве случаев, осуществляя перемещение в физическом пространстве, многие молодые женщины и девушки остаются в традиционном этническом социальном пространстве, где требования к поведению в силу «навязывания этничности» могут быть еще более жесткими.

---

<sup>35</sup> Бредникова О., Паченков О., «Этничность «этнической экономики» и социальные сети мигрантов», Экономическая социология, (2002), доступно на [www.ecsoc.msses.ru](http://www.ecsoc.msses.ru); Абашин С., Чикадзе Е. «Экономические мигранты из Центральной Азии: Исследование трансформации идентичности, норм поведения и типов социальных связей», доступно на [http://cisr.ru/files/otchet\\_econom\\_migranty.pdf](http://cisr.ru/files/otchet_econom_migranty.pdf); Ибраева, Молдошева, Аблезова, Ниязова, Данышина. «Гендер и миграция», (2013)

<sup>36</sup> Алимбекова Г., Ильясова А., Ни В., «Социально-экономический портрет женской миграции в Казахстане», (Алматы, 2009)

<sup>37</sup> Термин, предложенный Д.Драгунским, 1993, означающий процесс давления извне с целью выстраивания этнических границ и «определения» идентичности как этнической, что должно объяснять все – поведение, мышление, культуру.

<sup>38</sup> Ibraeva G., Moldosheva A., Ablezova M., “We will kill you and we will be acquitted!” – critical discourse analysis of a media case of violence against female migrants from Kyrgyzstan”// T.Kruessman (ed) Gender in Modern Central Asia. LIT Verlag, 2015.

<sup>39</sup> В. Пешкова, А. Рочева. «Мигрантки из Средней Азии в большом городе и беременность: выбор, проблемы, перспективы», (2013), доступно на [www.genderpage.ru](http://www.genderpage.ru)

## Модуль Б.2. Миграция и экономическая ситуация

Поскольку миграция традиционно воспринимается как, прежде всего, экономическое явление, то вопросы влияния миграции на экономическую ситуацию (особенно отдельные аспекты, как например, денежные переводы мигрантов) – мейнстрим в исследовательской и популярной литературе по региону и КР в данной сфере. Тем не менее, к настоящему времени сложилось определенное количество мифов (иногда противоречивых друг другу), необоснованных допущений о характере этого взаимовлияния, которые зачастую проявляются и в разработке/реализации государственных политик и стратегий в сфере занятости, труда и миграции. К числу указанных мифов и допущений относятся следующие:

- 1) Экономический кризис в стране неизбежно усиливает внешнюю трудовую миграцию граждан.
- 2) Трудовая миграция приносит финансовую выгоду странам отправки, усиливая экономический рост и снижая бедность посредством денежных переводов.
- 3) Денежные переводы трудящихся мигрантов влияют также и на уровень и качество потребления домохозяйств, уровень жизни домохозяйств в целом и на развитие регионов.
- 4) Миграция способствует развитию бизнес-сферы благодаря финансовым накоплениям трудящихся мигрантов и накоплению идей, знаний и опыта. Таким образом, технологии и знания, получаемые с опытом миграции становятся основой для развития рынка труда в КР после возвращения мигрантов.
- 5) Домохозяйства, получающие переводы от членов семьи-трудящихся мигрантов, могут решать стратегические задачи и нужды (прежде всего покупка недвижимости – земли, жилья и пр.), поскольку доходы увеличиваются благодаря сочетанию трудовых доходов и трансфертов.
- 6) Денежные трансферты не стимулируют развития экономики домохозяйств вследствие доминирования в расходах экономики тоев и усиления культуры демонстративного потребления, особенно в домохозяйствах, получающих денежные переводы от мигрантов.
- 7) Денежные переводы наряду с ПИИ и ОПР способствуют инвестициям государства в экономическое развитие.

В последующих параграфах представлены основные аргументы за и против ряда положений о влиянии миграции на экономическую ситуацию, суммированные здесь на основе кабинетного исследования массива публикаций, появившихся в онлайн доступе или в печатном варианте в последние пять лет.

### Модуль Б.2.1. Группа показателей макроэкономического развития, денежные переводы и экономика КР

Анализируемый период 2010-2014 гг. включил в себя самые разнообразные политические и экономические события в КР, регионе ЦА / СНГ и в мире. Революции и государственные перевороты, межнациональные конфликты и войны, чрезвычайные природные катаклизмы и стремительный рост террористических актов не только в странах, где они традиционно разворачивались, но и по всему миру, экономический кризис и

ухудшение миграционных политик в основных странах приема и пр. По мнению экспертов, эти и другие события отражаются в показателях макроэкономического развития КР, чрезвычайно зависимо от внешнего влияния, прежде всего, вследствие большой доли денежных переводов трудящихся мигрантов из-за рубежа, зависимости от волатильности цен на основной экспортный продукт КР – золото, а также от высокой доли импортируемых товаров во вред местному производству. Анализируя макроэкономические показатели последних лет, авторы исследований по состоянию экономики в КР формулируют предостерегающие прогнозы, свидетельствуя о значительных рисках снижения экономического роста, прекращения снижения бедности и даже переоценки в анализе приемлемости величины государственного долга страны уровня государственного долга от «умеренного риска долговой задолженности» к «высокому риску».<sup>40</sup>

**Таблица 12. Основные макроэкономические показатели в динамике за 2010-2014 гг.**

Отдельные индикаторы	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Рост доходов и экономики</b>					
ВВП (в текущ. ценах в нац. валюте, млрд.сом)	220,4	286,0	310,5	355,3	397,3
ВВП (в текущ. ценах в долларах США, млрд. US\$ )	4,79	6,2	6,61	7,33	7,4
Рост ВВП (процентное изменение в годовом исчислении)	-0,5	6,0	-0,1	10,9	3,6
ВВП на душу населения (в US\$)	880	1125	1186	1282	1295 <sup>177</sup> (1214)
Валовые инвестиции (% ВВП)	28,1	24,0	26,1	26,2	26,9
Государственные (% ВВП)	7,0	5,5	7,7	7,0	8,4
Частные (% ВВП)	21,1	18,5	18,5	19,0	18,5
<b>Деньги и цены</b>					
Инфляция, потребительские цены (% изменение в годовом исчислении, по итогам года)	19,2	5,7	7,5	4,0	10,5
Инфляция, потребительские цены (% изменение в годовом исчислении, среднее за период)	7,8	16,6	2,8	6,6	7,5
Номинальный обменный курс (на конец отчетного периода)	47,10	46,48	47,40	48,44	53,7
Индекс реального обменного курса (2000 г.=100%)	111,3	112,5	112,6	113,3	128,8
Инфляция, потребительские цены (% изменение в годовом исчислении, среднее за период)	7,8	16,6	2,8	6,6	7,5
Номинальный обменный курс (на конец отчетного периода)	47,10	46,48	47,40	48,44	53,7
Индекс реального обменного курса (2000 г.=100%)	111,3	112,5	112,6	113,3	128,8

<sup>40</sup> «Кыргызская Республика: Полугодовой отчет о текущем состоянии экономики. Устойчивость на фоне турбулентности» Осень 2015г. Отчет Всемирного Банка. Тематический фокус: Решение проблемы с рабочими местами; Отчет ВБ No. 99771-KG. Трудовая миграция и благосостояние в Кыргызской Республике (2008-2013 гг.) 18 июня 2015 г. Глобальная практика бедности Регион Европы и Центральной Азии.

Баланс внешних расчетов (% ВВП, если не указано иное)					
Реальный рост экспорта (% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года)	8,2	23,7	-0,9	19,9	1,3
Реальный рост импорта (% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года)	5,9	32,0	31,2	8,7	-5,8
Экспорт товаров	38,2	36,6	34,0	36,9	31,8
Импорт товаров	62,4	63,5	73,2	76,6	71,5
Услуги, нетто	-4,8	-1,7	-5,4	-0,7	-4,5
Денежные переводы трудящихся мигрантов, нетто (млн.долл.США)	1244	1662	1952	2101	1993,4
Текущий платежный баланс	-6,4	-6,5	-15,6	-15,0	-16,8
Прямые иностранные инвестиции, чистый приток	9,1	11,2	4,4	8,7	2,8
Внешний долг, всего	88,4	76,7	78,6	72,9	81,2

Источник: Кыргызская Республика: Полугодовой отчет о текущем состоянии экономики «Устойчивость на фоне турбулентности» Осень 2015г. Отчет Всемирного Банка.  
Тематический фокус: Решение проблемы с рабочими местами.

Экономические исследования миграционных процессов в последние три года активно тестируют и анализируют взаимозависимости миграционного потока и макроэкономических показателей. Например, влияние миграции на производительность труда и на динамику заработной платы. Согласно данным статистики и экономическим исследованиям, изменения производительности труда в КР представляют предмет опасений экспертов. Так, авторы отчета «Переход к улучшению занятости в Кыргызской Республике: Диагностическое исследование ситуации в области занятости» комментируют эти изменения так:

«Рост производительности труда был низким по сравнению с другими странами СНГ. На раннем этапе модель экономического роста, основанная на финансировании за счет денежных переводов из-за рубежа, позволила повысить производительность труда, поскольку рабочие переходили на работу из натурального сельского хозяйства в сферу услуг и промышленность (преимущественно в строительство). Но хотя продолжающийся рост сектора услуг содействовал росту производительности (этот рост был сконцентрирован только в некоторых подсекторах), в большинстве других отраслей, включая обрабатывающую промышленность, горнодобывающую промышленность и энергетику, отмечался значительный спад производительности. В целом в период с 2005 по 2009 годы показатели роста производительности труда сократились примерно с 7 процентов в год до почти 0,7 процента в год, что значительно ниже роста производительности в соседних с Кыргызстаном странах».

Примечательно, что в РК с 2008 по 2013 год производительность труда выросла на 60%, что позволило Казахстану войти в топ 25 стран мира и по абсолютному, и по относительному приросту производительности труда, то есть росте и в масштабе экономики, и в ее качестве. Кроме того, Казахстан обошел Россию по целому ряду ключевых

показателей:<sup>41</sup> от ВВП на душу населения до производительности труда, несмотря на схожую структуру экономики, основанную на экспорте сырья (нефть, газ, руда).

Авторы отчета «Анализ ключевых трендов экономического развития страны»,<sup>42</sup> анализируя природу и факторы замедленных темпов экономического роста в КР, подчеркивают значение структуры экономики и темпов, масштабов перетока трудовых ресурсов по отраслям для понимания и миграционных процессов. Ключевой вывод по темпам экономического роста формулируется аналитиками следующим образом: «В Кыргызской Республике не удалось добиться устойчиво высоких темпов экономического роста, которые с заметной периодичностью в 3-4 года прерывались внутренними и внешними шоками. Но если раньше этапы соответствовали экономическим процессам, то в последнее время они связываются с внутренними политическими, технологическими и внешними финансовыми шоками».<sup>43</sup> Наибольший вклад в национальное благосостояние в 2010, 2011 и 2013 гг. был произведен за счет прироста объема промышленных услуг. Под воздействием внешних, а также более внутренних технических шоков в 2012 и 2014 гг. этот сектор претерпел резкое падение, а также выросший очень существенно объем сектора услуг (вместе со вкладом строительства, транспорта и связи) не смог компенсировать доли промышленности и достижения даже скромного прироста реального ВВП.

**Таблица 13. Вклад отрасли в среднегодовой прирост реального ВВП (%)**

	2001-2004	2005-2009	2010-2014
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство, рыболовство	1,5	0,3	0,1
Промышленность	0,5	-0,6	0,8
Строительство	0,1	0,7	0,6
Торговля, гостиницы и рестораны	1,8	1,9	1,1
Транспорт и связь	0,3	1,4	0,7
Услуги	0,3	0,3	0,2
Налоги на продукты	0,4	0,6	0,5
Итого ВВП	4,8	4,6	4,0

Почти половину доли общего объема промышленного производства страны составляет производство Кумтора, также как более трети экспорта страны составляет золото, добытое на Кумторе. То есть рост экономики обеспечивается в основном за счет увеличения добычи и продажи на мировом рынке полезных ископаемых и других природных ресурсов (электроэнергии, вырабатываемой на ГЭС страны). Другие под-

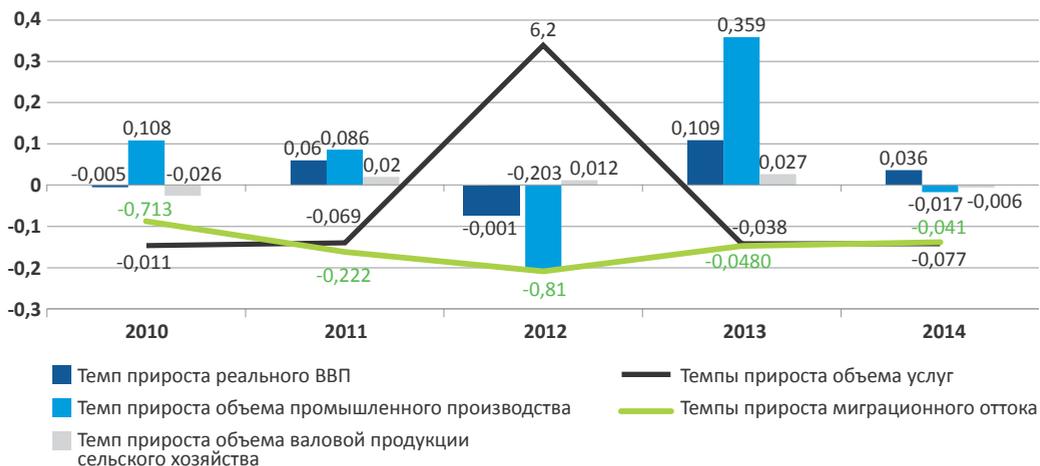
<sup>41</sup> По данным Росстата, ее среднее увеличение в 2008-2014-м не достигло и 20 процентов, доступно на <https://lenta.ru/articles/2015/08/11/gdp/>.

<sup>42</sup> «Анализ ключевых трендов экономического развития страны», Программа USAID/DFID по содействию ЖК КР, (Бишкек. 2015), доступно на [www.ibr.kg/en/download/572](http://www.ibr.kg/en/download/572)

<sup>43</sup> См. там же

отрасли промышленности представлены в основном текстильной промышленностью, где высока доля теневого сектора, и оценка вклада в ВВП страны варьируется от 5 до 15% ВВП.

**Диаграмма 69. Темпы прироста миграционного оттока и прирост по сферам экономики и реального ВВП (%)**



Источник: НБКР, НСК КР

Данные, приведенные в таблице 14, свидетельствуют о важнейших изменениях последних лет: отрасли, которые оказывали заметный вклад в ВВП в предыдущие этапы уменьшили его в период 2010-2014. Так, значительно сократился вклад крупнейших отраслей экономики: сельского хозяйства, торговли и сектора услуг. Только промышленность дала заметный прирост своего вклада, однако динамика его не устойчива и продолжает в значительной мере отражать риски производства на Кумторе.

**Таблица 14. Абсолютное изменение численности занятого населения в отдельных секторах (тыс. человек)**

	2001	2005	2010	2013
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство, рыболовство	+130,1	-146,0	-100,6	+17,6
Промышленность	-11,3	+70,2	+22,0	-37,0
Строительство	-13,5	+110,1	+86,4	+4,8
Торговля, гостиницы и рестораны	+34,1	+141,7	+69,7	+19,5
Транспорт и связь	-14,8	+51,2	+31,8	+20,4
Услуги	-8,0	+62,4	+57,2	-21,7
Всего	+97,7	+289,6	+166,6	+3,6

Таблица 14 также демонстрирует различия в характере межотраслевых перетоков трудовых ресурсов. Период 2010-2014 гг. говорит о серьезных структурных проблемах. Так, например, увеличение доли занятости в сельском хозяйстве на фоне сокращения вклада сельского хозяйства в ВВП говорит о том, что прирост рабочих мест идет на фоне сокращения производительности труда в этом секторе. При этом промышленность не готова абсорбировать сельскохозяйственных рабочих в силу множества причин, и, более того, сокращает предложение рабочих мест.<sup>44</sup>

Согласно экспертному мнению, «искаженная структура экономики продолжает влиять на сокращение спроса на высококвалифицированную рабочую силу, усиливает неблагоприятные факторы рынка труда».<sup>45</sup> Среди таких факторов – рост неформального рынка труда, который увеличивается в том числе и за счет поступления рабочей силы из регионов, несмотря на общее снижение мобильности рабочей силы. В период с 2003 по 2013 год доля рабочих внутренних мигрантов, работающих на промышленных предприятиях (не относящихся к строительному сектору, выросла в пять раз, и доля лиц, работающих без официального контракта, среди внутренних мигрантов выросла с 28 до 47%. В строительстве доля внутренних мигрантов составила в 2012 году 11%, в то же время доля работающих без контракта внутренних мигрантов выросла с 36% до 81%.

В общем массиве исследований на тему миграции и экономики наибольшая доля принадлежит изучению вопросов влияния денежных переводов (ДП) на другие экономические категории и процессы.

Публикации<sup>46</sup> по ДП мигрантов в КР и других странах СНГ выдвигают и обосновывают следующие положения о влиянии ДП на экономическую ситуацию в стране отправки мигрантов:<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> См. там же

<sup>45</sup> «Взаимовлияние демографических и социально-экономических процессов в Кыргызской Республике: старые проблемы или новые возможности?», ЮНФПА – ПРООН, 2010

<sup>46</sup> См в библиографическом списке полный перечень изученной релевантной литературы. Ключевыми в данном списке являются работы: Купец О., «Развитие и побочные эффекты денежных переводов мигрантов в странах СНГ: Украина», CARIM-East RR 2012/06, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2012; С. А. Айвазян, А. Н. Березняцкий, Б. Е. Бродский «Голландская болезнь» в экономиках России и Армении», Прикладная эконометрика, 2014 №36; Тенденция экономического роста и перспективы в развивающейся Азии: Центральная Азия (КР);

<sup>47</sup> Что касается страны отправки – тут также есть ряд работ, которые оценивают денежные переводы мигрантов диаметрально противоположно, в зависимости от того, кто, из какой позиции пишет. Так, отечественные исследователи трудовой миграции из КР в РФ подчеркивают тот трудовой вклад в экономическое развитие России, который мигранты создают в виде товаров и услуг, формирующих ВВП страны приема мигрантов. Но помимо этого есть попытки вывести «сальдо», учитывая не только денежные средства, выплачиваемые мигрантами на легализацию статуса (регистрация, покупка патентов и пр), но и ресурсы, которые получают российские банки, предоставляющие услуги по переводу денег. Ряд российских исследований о трудовой миграции из КР выделяют такие стратегические издержки, как антистимулирующее влияние больших масс дешевых работников внедрению / переходу на высокотехнологические эффективные системы труда.

**Таблица 15. Положения о влиянии ДП на экономическую ситуацию в стране отправки мигрантов**

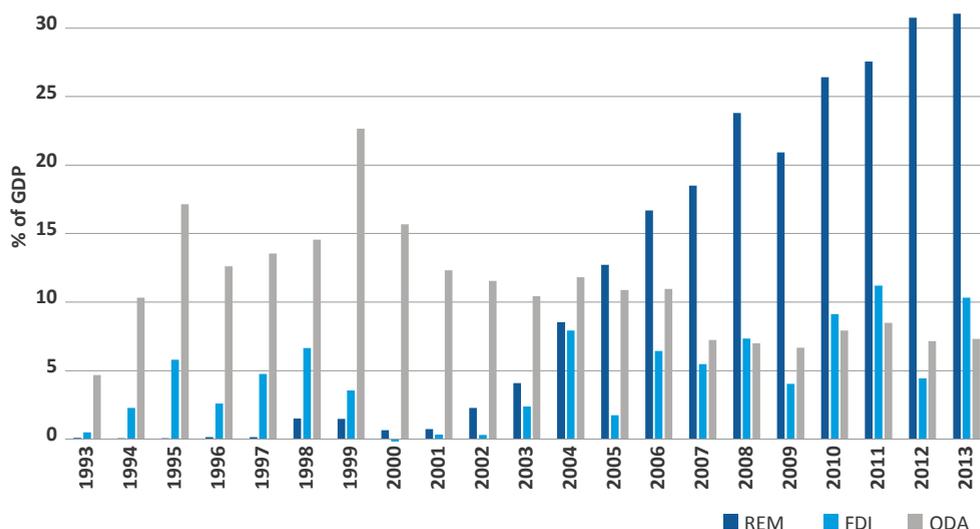
Позитивное влияние на экономику	Негативное влияние на экономику
ДП – подушка безопасности, форма социального страхования бедного населения	Высокая зависимость и уязвимость от внешних событий/потрясений
ДП способствуют экономическому росту (увеличение ДП на 10% приводит к росту ВВП на 0,3%)	Рост ДП ведет к инфляции спроса и неравенству доходов
Увеличение доступа населения к импортным товарам	Рост спроса на импорт и уменьшение потребления отечественных товаров
Позволяет снижать уровень бедности/выходить из бедности	Снижает предложения труда и занятости, сокращает спрос на рабочую силу
Источник иностранной валюты	Долларизация страны
Способствует росту внутренних инвестиций	Укрепление курса национальной валюты, что мешает конкурентоспособности национального производства
Укрепление банковской системы за счет услуг по переводам	Снижение эффективности денежно-кредитной политики, усиление банковских рисков
Стимулирование развития секторов экономики, прежде всего строительства	Рост цен на землю и жилье, увеличение спекуляций на этих рынках и увеличение недоступности для большинства населения жилья и земли
ДП финансируют образование и медицинское обслуживание детей	Способствует увеличению гендерного неравенства в перераспределении благ в домохозяйстве (в том числе инвестиции в образование и медицину)
ДП способствуют усилению посещаемости школ и увеличению вероятности получения высшего профессионального образования	Усиление культуры демонстративного потребления, рост экономики тоев – ашей <sup>185</sup>
	Обострение социальной стратификации, углубление неравенства доходов
	Способствует замещению трудовых доходов трансфертами, переходу масс трудоспособных граждан в экономически неактивных

Источник: Купец О., «Развитие и побочные эффекты денежных переводов мигрантов в странах СНГ: Украина», CARIM-East RR 2012/06 и др.

Во многих странах денежные переводы по своим размерам превосходят объемы прямых иностранных инвестиций и официальной помощи развития. Существенный вклад денежных переводов в доходы домохозяйств способствует росту потребления, что, в свою очередь, приводит к росту реального ВВП. В связи с этим они обладают значительным потенциалом для сокращения уровня бедности и экономического развития. По данным Всемирного Банка Кыргызстан входит на протяжении последних лет в первую десятку стран по показателю доли денежных переводов мигрантов в

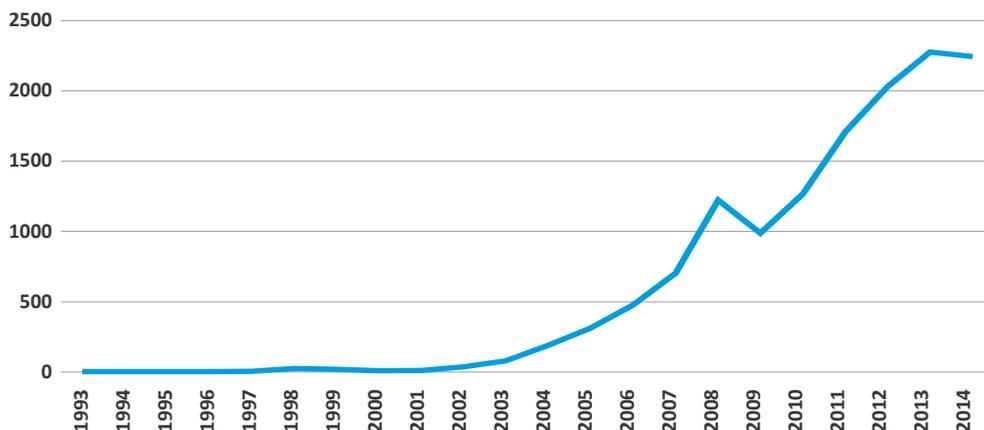
стоимости валового внутреннего продукта.<sup>48</sup> В период с 2005 по 2013 денежные переводы в долларовом исчислении увеличились более чем в 10 раз и годовой валовой приток денежных переводов вполне сопоставим, или даже превышает объемы прямых иностранных инвестиций и официальной помощи в целях развития, что и вызывает огромный интерес к изучению этого вопроса в терминах инвестиций в экономическое развитие.

**Диаграмма 70. Годовой приток денежных переводов (REM), прямых иностранных инвестиций (FDI) и официальной помощи в целях развития (ODA) в Кыргызской Республике, 1993-2013гг. (%)**



Источник: Всемирный Банк, World Development Indicators.

**Диаграмма 71. Денежные переводы в КР (миллион долларов США)<sup>49</sup>**

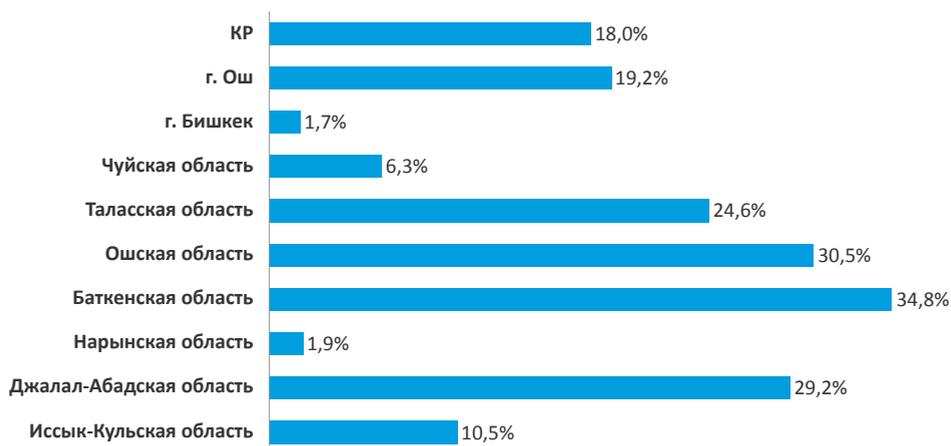


<sup>48</sup> «Migration and Remittances», Factbook 2011.

<sup>49</sup> «Migration and Development Data», Всемирный Банк, доступно на <http://www.worldbank.org/en/topic/migration/remittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>

Согласно данным исследования LiK<sup>50</sup> 18% домохозяйств в КР получают / получали денежные переводы из-за рубежа в качестве источников дохода, но доля получателей – домохозяйств колеблется от региона к региону: наименьшее количество зафиксировано в городе Бишкек и Нарынской области, наибольшая доля – в Баткенской, Ошской и Джалал - Абадской областях.

**Диаграмма 72. Процент домохозяйств, указавших денежные переводы от людей, живущих за границей, в качестве одного из источников дохода**



Также данные исследования LiK свидетельствуют, что средне-годовые суммы переводов в более богатых семьях превышают в 1,5 раза суммы переводов в менее богатых семьях.

**Таблица 16. Общая сумма переводов денег, которые мигранты прислали Вам за последние 12 месяцев (сом)**

Квинтили доходов	Медиана	Минимум	Максимум	N
1 квинтиля доходов	37 500	1 500	4 690 000	86
2 квинтиля доходов	37 500	1 500	2 450 000	61
3 квинтиля доходов	60 000	2 000	882 000	77
4 квинтиля доходов	50 000	10 000	4 020 000	75
5 квинтиля доходов	60 000	2 400	800 000	55

Источник: Данные опроса «Жизнь в Кыргызстане 2013»

При этом именно в более богатые семьи переводы присылаются чаще.

<sup>50</sup> База данных панельных исследований домохозяйств и индивидов, проведенных DIW в 2010, 2011, 2012 годах, доступных как открытый ресурс первичных данных, по разнообразным темам (демография, занятость, собственность, миграция, денежные переводы, социальные сети, рынок сельскохозяйственных товаров и услуг и пр.). Выборка исследования включает 3000 домохозяйств, более 8000 индивидов, 1500 бизнес инициатив. Выборочная совокупность репрезентативна как в национальном масштабе, так и по регионам, доступно на <http://lifeinkyrgyzstan.org/>

Таблица 17. Количество переводов в последние 12 месяцев

Квинтили доходов	Среднее	N
1 квинтиля доходов	5,37	84
2 квинтиля доходов	6,00	60
3 квинтиля доходов	6,29	76
4 квинтиля доходов	6,21	73
5 квинтиля доходов	6,31	52

Источник: Данные опроса «Жизнь в Кыргызстане 2013»

Таким образом, данные свидетельствуют о денежных переводах, которые содействуют еще большему расслоению общества.

Несмотря на сравнение денежных переводов с инвестициями в экономику страны, очевидно, что адресатами этих трансфертов являются конкретные граждане страны, а не государство, и получить эффект для экономики государства можно только опосредованно: через увеличение потребительского спроса, стимулирование развития предложения товаров и услуг, инвестиции в частный бизнес и другие.

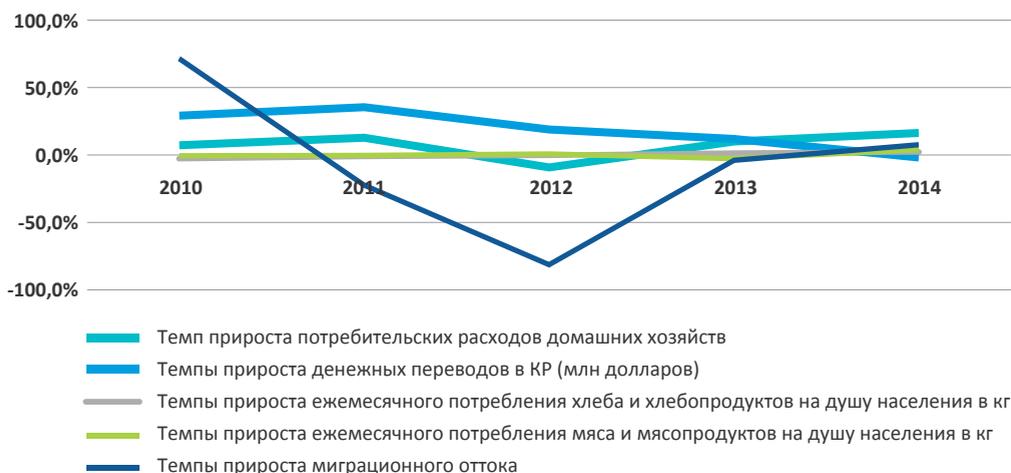
Диаграмма 73 показывает, что рост или снижение объемов денежных переводов и миграционного оттока не влияют на укрепление базовых инфраструктур водоснабжения и санитарии и не расширяют доступа к ним.

### Диаграмма 73. Миграция, денежные переводы и доступ к базовым инфраструктурам



Источник: НСК КР, Всемирный Банк

**Диаграмма 74. Покупательская способность и миграция**



Источник: Данные опроса «Жизнь в Кыргызстане 2013»

Данные исследования LiK, 2010 обнаружили, что среди семей, имеющих вернувшихся из внешней миграции членов, есть разница в потреблении ряда продовольственных товаров в сравнении с семьями, в которых нет «возвращенцев»: в потреблении мяса, особенно баранины, молочных продуктов, круп (риса, прежде всего), фруктов и пр. Хотя сравнивать среднее потребление домохозяйств, которые получают денежные переводы, со средним потреблением домохозяйств, которые их не получают, не рекомендуется, так как эти две группы могут изначально различаться по своим характеристикам и, соответственно, поведению, но наличие различия можно по крайней мере зафиксировать для дальнейшего изучения.

**Таблица 18. Продовольственные расходы (в сомах на одного человека в месяц) и наличие членов семьи с опытом миграции**

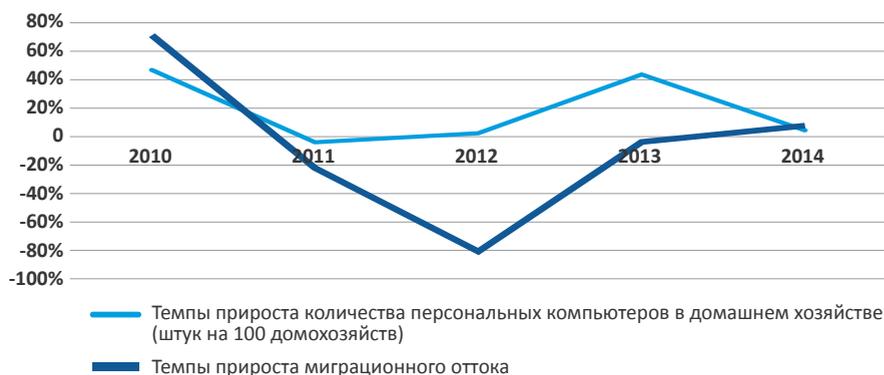
Продукты питания	Семьи, в которых нет людей, возвратившихся из миграции	Семьи, в которых, по крайней мере, 1 человек возвратился из миграции
Хлеб	495	450
Мука всех сортов	727	747
Макаронные изделия	234	235
Рис	294	329
Проч. крупы и бобовые	137	151
Картофель	168	179
Помидоры	97	91
Морковь	83	79
Капуста	70	60
Прочие овощи	110	100
Яблоки и груши	120	95

Бананы	125	129
Проч.фрукты и ягоды	171	212
Молоко свежее	152	136
Кефир, айран, сметана	143	123
Масло сливочное	140	129
Сыр	161	155
Яйца	146	145
Рыба	169	159
Курятина	267	248
Говядина	765	816
Баранина	467	330
Колбасные изделия	303	316
Масло растительное	332	338
Сахар	220	232
Конфеты и печенье	253	250
Чай и кофе	137	144
Безалког.напитки	156	149
Алког.напитки	184	194
Сигареты	310	303

Источник: Данные опроса «Жизнь в Кыргызстане 2013»

Также не очевидна связь между миграцией, трансфертами и развитием информационных технологий, каналов связи, хотя в повседневной жизни фиксируются многочисленные кейсы, когда более старшее поколение вынуждено осваивать новые технологические товары и продукты – компьютеры, айпады или сотовые телефоны – и новые услуги связи – ватсап, скайп, вайбер и др, чтобы поддерживать контакт со своими мигрировавшими членами семьи.<sup>51</sup>

**Диаграмма 75. Миграция и инновации в КР**

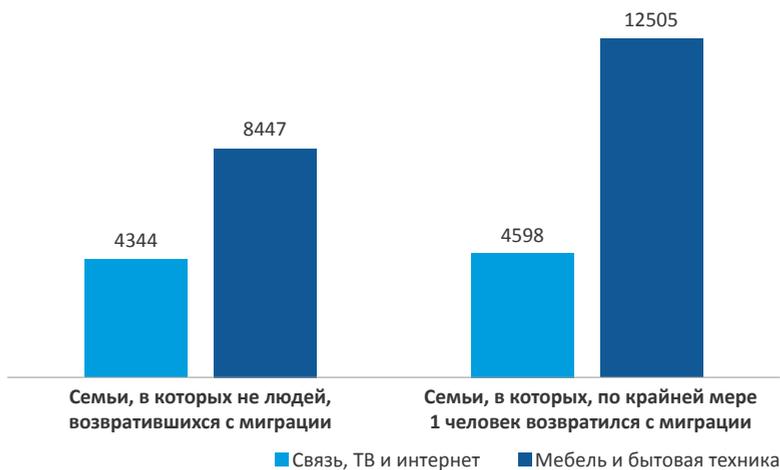


Источник: НСК КР

<sup>51</sup> Хотя нет соответствующих исследований, но на уровне здравого смысла известно, что семьи, чьи члены уезжают в дальнее зарубежье, чаще используют компьютеры и скайп, в то время как мигранты из ближнего зарубежья чаще используют сотовую связь. В РФ к услугам мигрантов существуют даже специально предоставляемые льготные тарифы для звонков в Центральную Азию.

Косвенным индикатором значимости наличия мигранта – члена семьи можно рассматривать данные исследования LiK о потреблении непродовольственных товаров, в том числе связи, ТВ и интернета. Семьи, где проживают граждане, вернувшиеся с миграции, тратят больше денег на связь, ТВ и интернет, а также мебель и бытовую технику.

**Диаграмма 76. Непродовольственные расходы в среднем за последние 12 месяцев (в сомах) и наличие членов семьи с опытом миграции**



Источник: Данные опроса «Жизнь в Кыргызстане 2013»

В рамках данного отчета был произведен эконометрический анализ влияния денежных переводов на экономический рост. В этих целях была использована расширенная версия неоклассической модели экономического роста.<sup>52</sup> Перечень всех используемых переменных приведён в Таблице 19.

**Таблица 19. Переменные, используемые при построении модели.**

Переменная	Определение
lnGDP	Логарифм ВВП на душу населения
REM	Полученные денежные переводы, % от ВВП
AID	Официальная помощь в целях развития, % от ВВП
FDI	Прямые иностранные инвестиции, % от ВВП (показатель открытости экономики)
GCF	Валовое накопление основного капитала, % от ВВП (gross fixed capital formation)

Источник: данные Всемирного Банка (World Development Indicators).

<sup>52</sup> «Макроэкономика: Модели экономического роста», доступно на <http://econteor.ru/makroekonomika/opebr.php?pg=16xx>

В таблице ниже представлены параметры модели:

$$\ln GDP_t = \theta_0 + \theta_1 REM_t + \theta_2 AID + \theta_3 FDI + \theta_4 GCF$$

**Таблица 20. Параметры модели**

Constant	2.605*** (0.054)
REM	0.009*** (0.002)
AID	-0.017*** (0.002)
FDI	0.013*** (0.004)
GCF	0.007 (0.003)
Adjusted R <sup>2</sup>	0.97

Примечания: \*, \*\*, \*\*\* - значимость на уровне 10, 5, и 1% соответственно. В скобках – стандартные ошибки.

Таким образом, проведенный анализ демонстрирует положительный и статистически значимый эффект денежных переводов на ВВП на душу населения.

Что касается экономического роста, представляется важным рассмотреть распределение национального дохода между разными категориями людей, в том числе проследив динамику уровня бедности. Для количественного измерения влияния денежных переводов на уровень бедности используется модель, разработанная Адамсом и Пейдж (2010),<sup>53</sup> которая выглядит следующим образом:

$$\log P_t = \alpha + \theta_1 \log \mu_t + \theta_2 \log g_t + \theta_3 \log x_t + e_t$$

где  $P_t$  – показатель бедности, рассчитанный как доля населения, живущего на менее чем 1,90 доллар в день;  $\mu_t$  – уровень дохода (ВВП) на душу населения;  $g_t$  – коэффициент Джини, который измеряет степень неравенства доходов, и  $x_t$  – объем полученных денежных переводов за период. Данные взяты из базы данных Всемирного банка (World Development Indicators).

**Таблица 21. Результаты регрессионного анализа.**

Constant	18.016*** (3.632)
$\mu$	-5.793*** (1.478)
G	0.042 (0.612)
X	-0.175* (0.090)
Adj. R <sup>2</sup> = 0.90	

Примечания: \*, \*\*, \*\*\* - значимость на уровне 10, 5, и 1% соответственно. В скобках – стандартные ошибки.

<sup>53</sup> R. Adams and J. Page, «Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries?», (2010), World Development 33(10), pp. 1645-1669.

Из результатов видно, что денежные переводы оказывают положительное и статически значимое влияние на сокращение бедности, а именно увеличение объема денежных переводов на 10% приводит к уменьшению доли людей, живущих в бедности, на 1,7%. Таким образом, денежные переводы являются эффективным инструментом для сокращения масштабов бедности.

Солидарны в оценках влияния денежных переводов на уровень бедности и авторы отчета «Переход к улучшению занятости в Кыргызской Республике: Диагностическое исследование ситуации в области занятости»,<sup>54</sup> которые считают, что «денежные переводы от работающих за рубежом оказали помощь не только непосредственно семьям мигрантов, но также явились источником финансирования активного роста внутреннего потребления, который вызвал рост занятости в стране, преимущественно, в секторе услуг».

В то же время, существует и ряд показателей – как макро, так и микро экономических, которые с трудом могут быть вписаны в позитивный сценарий влияния миграционных трансфертов на снижение бедности. Так, рассмотрение динамики коэффициента Джинни позволяет увидеть устойчивое усиление разрыва в доходах населения из разных квинтилей.

**Таблица 22. Распределение общего объема денежных доходов населения**

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Денежные доходы</b>					1
Всего, в %	100	100	100	100	00
В том числе по 20%-ным группам населения:					
Первая, с наименьшими доходами	6,4	6,4	6,1	5,2	4,4
Вторая	11,1	11,1	10,8	9,8	8,7
Третья	15,9	15,9	15,8	14,8	13,9
Четвертая	22,9	23,0	22,7	22,6	22,0
Пятая, с наибольшими доходами	43,8	43,7	44,6	47,5	51,0
<b>Коэффициент фондов</b> (дифференциации доходов), в раз	6,9	6,9	7,3	9,1	11,7
<b>Коэффициент Джинни</b> (индекс концентрации доходов)	0,371	0,371	0,382	0,420	0,456

Источник: НСК, сборник 2009-2013

Интересно, что снижение доходов отмечается по всем квинтилям, кроме пятого, также как вызывает вопросы то, что даже в «пиковый» для миграции из КР в РФ 2010 и последующие годы отмечалась устойчивая тенденция увеличения коэффициента Джинни.

<sup>54</sup> «Переход к улучшению занятости в Кыргызской Республике: диагностическое исследование ситуации в области занятости», Департамент по вопросам бедности и равенства Регион Европы и Центральной Азии, стр. 1645-1669.

Объясняя изменения в уровне бедности и миграционном оттоке и трансфертах, авторы аналитического отчета ЮНФПА-ПРООН<sup>55</sup> считают: «Данные эластичности показывают, что в относительном выражении наибольшее влияние на темпы сокращения бедности оказывает рост ВВП, затем рост расходов на социальное обеспечение и последним по значимости является рост трансфертов. В тоже время необходимо подчеркнуть, что в абсолютном выражении трансферты мигрантов оказали гораздо более серьезное влияние на сокращение бедности. Это объясняется тем фактом, что рост трансфертов в последний период значительно превышает темпы роста других показателей. Роль трансфертов в сокращении бедности будет уменьшаться, учитывая, что 1% роста трансфертов уменьшает уровень бедности всего на 0,09%».

В ряде исследований по денежным переводам ключевое послание связано с отсутствием данных о доле бизнес – транзакций в объеме поступающих в страну денег, другие исследования описывают значительные региональные различия в структуре доходов населения, в частности наибольшую величину доли трансфертов в доходах населения только южных областей регионов, что обуславливает необходимость дифференцированного учета воздействия миграции на бедность или другие экономические показатели.

Справедливость последнего заявления подтверждается рядом статистических показателей, например, доля бедного населения существенно различается по регионам: наибольшая доля бедных проживает в Джалал-Абадской и Баткенской областях (более 40 п.п. населения), почти треть в структуре населения в Ошской и Нарынской областях составляют бедные, в то же время в городе Бишкек и в Таласской области доля бедного населения значительно ниже (менее 20 п.п.) (см Таблицу 23).

**Таблица 23. Уровень бедности в регионах КР (в %-ных пунктах, п.п.)**

Регион	2010	2011	2012	2013	2014
Баткенская область	33,6	35,6	34,2	<b>53,9</b>	<b>40,7</b>
Джалал-Абадская область	44,7	45,3	<b>55,7</b>	<b>46,4</b>	<b>46,4</b>
Иссык-Кульская область	38,0	29,5	28,1	39,5	26,0
Нарынская область	<b>53,5</b>	<b>49,9</b>	39,9	<b>43,8</b>	30,6
Ошская область	41,9	44,7	<b>51,4</b>	<b>43,4</b>	31,7
Таласская область	42,3	<b>50,2</b>	39,6	23,1	<b>19,0</b>
Чуйская область	21,9	28,6	16,6	23,6	21,6
г.Бишкек	7,9	18,4	21,4	20,4	<b>17,6</b>
г.Ош	-	-	-	40,9	33,4

Источник: НСК КР

<sup>55</sup> «Взаимовлияние демографических и социально-экономических процессов в Кыргызской Республике: старые проблемы или новые возможности? ЮНФПА – ПРООН, 2010

Изменение уровней бедности по регионам также не равномерно: так, с 2010 по 2014 гг. снижение уровня бедности по Таласской, Нарынской и Иссык-Кульской областям имеет впечатляющий прогресс (в 2,2 раза, в 1,7 раза, и 1,5 раза соответственно), в Ошской области бедность снизилась на 10,2%, в то время как в Баткенской и Джалал-Абадской областях и в городе Бишкеке имеет место увеличение уровня бедности (на 7,1%, на 1,7 %, и в 2,2 раза соответственно). При этом важно отметить, что основная доля внешней трудовой миграции населения происходит именно из южных областей, которые в последние годы демонстрируют негативную динамику в уровне бедности, и напротив, менее мобильное население Нарынской и Иссык-Кульской областей смогли более эффективно снизить уровень бедности. Этот парадоксальный факт требует дополнительного изучения и объяснения, также как и феномен низкой мобильности жителей Нарынской и Иссык-Кульской областей.

Экономическая ситуация традиционно больше отслеживается на макроуровне, на основе ключевых макроэкономических показателей. Но как показывает практика, макроэкономическая ситуация не всегда позволяет понять ситуацию на уровне домохозяйств, индивидов. Здесь необходимы также и микроподходы или более детальное изучение связей с другими макроэкономическими показателями.

Исследователь Эмиль Насритдинов указывает критически, что многие макроэкономические исследования не рассматривают целый ряд вопросов при оценке потенциала влияния трансфертов на динамику уровня бедности, в том числе неэкономические факторы.

«Если поделить всю сумму трансфертов на количество мигрантов, если мы будем исходить из мнения экспертов, предполагающих, что в целом за пределами страны сейчас работают около полумиллиона наших сограждан, мы получим среднюю сумму трансфертов около \$100-120. Эта сумма вовсе не кажется такой значительной для семейного бюджета прибавкой и можно предположить, что ее можно вполне легко заработать и в Кыргызстане. Еще более сомнительным становится весомость денежных переводов, если разбить мигрантов на группы по средней ежемесячно пересылаемой сумме. Исследование ВБ, приведенное в отчете МОМ, показывает очень сильный контраст:

< \$50	\$50-100	\$100-150	\$150-200	\$200-300	\$300-500	> \$500
13%	30,6%	13%	16,9%	8,4%	3,9%	14,2%

Почти половина мигрантов посылает домой суммы меньше \$100 в месяц. Другая группа мигрантов, составляющая 18%, посылает суммы больше \$300 и, соответственно, тянет вверх среднюю величину переводов.<sup>56</sup>

Прежде всего, здесь можно отметить, что в связи с падением темпов прироста денежных переводов из РФ в 2014-2015 гг., наблюдается очень интересная тенденция превышения объемов темпов прироста потребительских расходов домохозяйств над темпами прироста трансфертов, что рядом экспертов объясняется усилением стратегии займов, получения кредитов.

<sup>56</sup> Насритдинов Э., «Миграция в Кыргызстане: взвешивая все за и против»

**Диаграмма 77. Соотношение темпов прироста денежных переводов и потребительских расходов домохозяйств**



Источник: ВБ и НСК КРФ

А. Муктарбек кызы и Н. Жениш в работе «Влияние денежных переводов на структуру расходов домохозяйств в Кыргызской Республике» резюмируют вопрос о расходных стратегиях домохозяйств в отношении миграционных трансфертов:

«Как показал анализ научной литературы, существуют две основные точки зрения на то, как тратятся денежные переводы. Оптимистическая считает, что переводы стимулируют в большей степени инвестиции, а пессимистическая утверждает, что переводы влияют больше на потребление. Большая группа преимущественно ранних исследований поддерживает пессимистическую точку зрения и считает, что денежные переводы в большей степени тратят на потребление, чем на инвестиции. У некоторых из этих исследований, однако, могут быть смещенные результаты вследствие того, что они не учитывают определенные категории расходов, а также не считают траты на образование и на медицинское обслуживание как инвестиции. В других работах непродуктивное использование денежных переводов объясняется отчасти низким качеством образовательных услуг и отсутствием стимулов для инвестиций в образование в анализируемой стране. Некоторые исследователи утверждают, что расходы на строительство и ремонт дома также должны считаться скорее не потреблением, а инвестицией, так как они важны для мобильности, состояния здоровья и уровня жизни домохозяйств, а также развития строительного сектора в регионах с большой долей мигрантов. Более ранние исследователи, не учитывающие это, по словам авторов, приходили к искаженным выводам».

Проведя собственный анализ по базе данных «Life in Kyrgyzstan», авторы обнаруживают, что на свадьбы домохозяйства тратят получаемые денежные переводы чаще, чем на здравоохранение или образование. Более того, денежные переводы практически не инвестируются в частный бизнес.

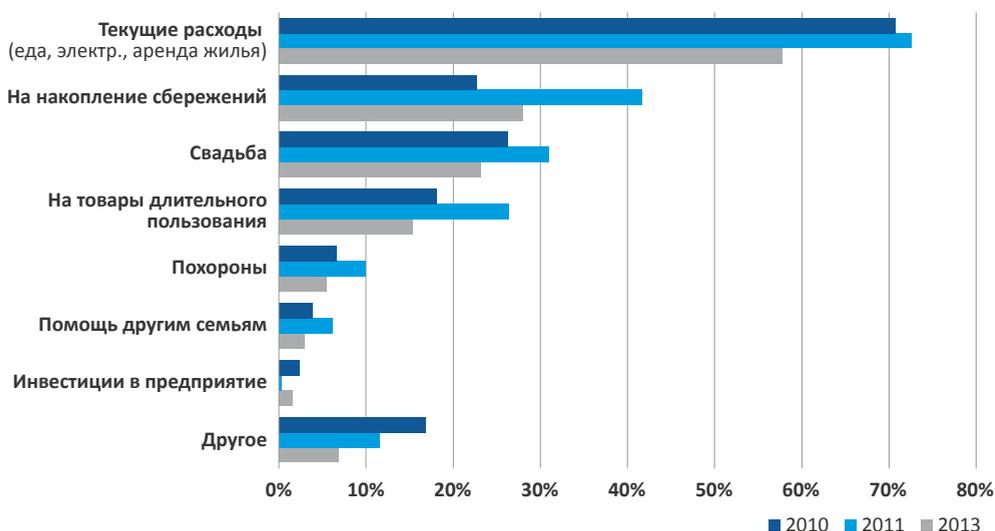
**Таблица 24. Ответы на вопросы «На что вы тратите получаемые денежные переводы?»**

№ п\п	Категория расходов	«Да», в %	Нет, в %
1	Образование	22,6	77,4
2	Здравоохранение	17,1	82,9
3	Свадьбы	31,0	69,0
4	Похороны	9,9	90,1
5	Инвестиции в бизнес	0,3	99,7
6	Покупка товаров длительного пользования	26,4	73,6
7	Покупка товаров кратковременного пользования	72,5	27,5
8	Помощь другим домохозяйствам	6,1	93,9
9	Сбережения	41,7	58,3
10	Другое	11,6	88,4

Источник: «Жизнь в Кыргызстане», 2011

Более половины респондентов используют денежные переводы на покрытие текущих расходов домохозяйств. Доля затрат на тои и поминальные мероприятия в структуре расходов денежных трансфертов составляет существенную часть, более четверти в 2013 году откладывают часть денег, и примерно такая же часть респондентов тратят деньги на свадьбы и похороны. Денежные переводы практически не инвестируются в частный бизнес.

**Диаграмма 78. Ответы на вопрос «На что вы тратите получаемые денежные переводы?» (%)**



Источник: Результаты опроса «Жизнь в Кыргызстане год». Данные за 2011 год взяты из отчета Национального банка Кыргызской Республики «Влияние денежных переводов на структуру расходов домохозяйств в Кыргызской Республике»

В среднем, семьи, которые получают денежные переводы, проводят около 1-2 мероприятий в год (среднее арифметическое - 1,53; медиана – 1), тогда как семьи, которые не получают переводы, проводят 2-3 мероприятия в год (среднее арифметическое - 2,53; медиана – 2). Однако семьи, получающие денежные переводы, в среднем, тратят больше денег на проведение мероприятий.

**Таблица 25. Сумма денежных и неденежных расходов на организацию и проведение самого масштабного мероприятия с точки зрения гостей и расходов**

	Семьи, которые не получают денежные переводы		Семьи, которые получают денежные переводы	
	N	Медиана (в сомах)	N	Медиана (в сомах)
Женитьба члена домохозяйства мужского пола	82	82 250	18	78 000
Замужество члена домохозяйства женского пола	46	55 500	11	92 000
Рождение ребенка / бешик той / суннот той	86	19 800	15	24 700
Юбилей	25	22 000	4	22 700
День рождения	229	4 600	20	7 250
Покупка жилища/авто	17	20 000	1	33 600
Шерине	40	13 950	2	2 500
Другие	124	15 000	10	32 750

Источник: Результаты опроса «Жизнь в Кыргызстане 2013 год»

По данным того же опроса, около 10% респондентов ответили, что семейное торжество было проведено за счет денежных переводов.

По мнению экспертов, приток денежных переводов из-за рубежа содействовал интенсивному росту спроса на жилье, прежде всего в городах Бишкеке и Оше. Авторы отчета «Влияние денежных переводов на структуру расходов домохозяйств в КР» А. Муктарбек кызы и Н. Жениш на основе двух различных методик анализа данных смогли сделать заключение, что, судя по результатам SUR, денежные переводы увеличивают долю расходов на товары длительного пользования, инвестиции в человеческий капитал, строительство и тои.

**Диаграмма 79. Ответы на вопрос: «Из какого источника было профинансировано проведение этого мероприятия?»**



Источник: Результаты опроса «Жизнь в Кыргызстане 2013 год»

Получение денежных переводов в то же время снижает долю расходов на продукты питания и коммунальные услуги от общих расходов. При этом влияние денежных переводов статистически значимо для расходов на строительство, тои и товары длительного пользования.

Данные ГРС и НБКР<sup>57</sup> демонстрируют развитие рынка ипотечного кредитования на строительство и покупку жилья, цены на рынке жилья на фоне динамики объемов денежных переводов.

Автор аналитического отчета «Развитие и побочные эффекты денежных переводов мигрантов в странах СНГ: Украина» О.Купец<sup>58</sup> приводит примеры исследовательских аналитических работ, которые связывают изменения средних цен на жилье в столичных городах СНГ с объемом денежных переводов мигрантов: «Имеются доказательства, что в некоторых странах СНГ, денежные переводы способствовали, по крайней мере, частично, инфляционному давлению в секторах, не связанных с торговлей, существенно влияя на цены земли и домов, а также заработную плату в частном секторе». Анализируя детерминанты цен на жилье в странах бывшего СССР (за исключением Кыргызстана, Туркменистана и Узбекистана), в период с 1994-2009 гг. Степанян и соавторы (Stepanyan et al, 2010) обнаружили, что денежные переводы и приток иностранного капитала (определяемый авторами, как инвестиционные обязательства банков, отличные от ПИИ) были значительной движущей силой роста цен на жилье в регионе. Эти оценки подлежат критике.

**Диаграмма 80. Соотношение темпов прироста цен на рынке жилья, денежных переводов и ипотечного кредитования в КР**



Источник : НСК и НБКР

Авторы пытаются связать изменения средних цен на жилье в столичных городах (в восьми из двенадцати наблюдаемых стран) с объемом денежных переводов.

<sup>57</sup> «Отчет о стабильности финансового сектора Кыргызской республики», НБКР, (Бишкек, 2015), Стр 17-18, доступно на <http://www.nbkr.kg/DOC/18062015/00000000036106.pdf>

<sup>58</sup> Купец О., «Развитие и побочные эффекты денежных переводов мигрантов в странах СНГ: Украина» КАРИМ ВОСТОК – Консорциум прикладных исследований по международной миграции. Научно-исследовательский отчет 2012/06. Стр 21

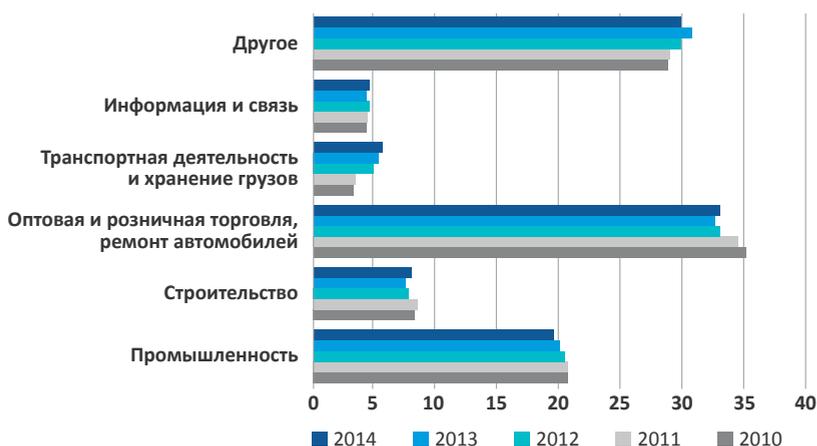
Увеличение цен на жилье, в основном в городах и прибрежных районах, подогревает ожидания относительно будущих цен и потенциального прироста капитала, что приводит к увеличению спекуляций на рынке жилья (EBRD, 2007). Стремительно растущие цены, в свою очередь, сделали жилье менее доступным для многих бедных семей, желающих улучшить свои жилищные условия, и вынуждают мигрантов из таких семей остаться за границей дольше, чтобы накопить больше денег, чем они первоначально планировали. В то же время Купец О. высказывает сомнения в состоятельности такого рода выводов и аргументов, отмечая: «Хорошо известно, однако, что денежные переводы наиболее часто идут в сельские и слаборазвитые городские местности, а не в столичные города и прилегающие к ним районы». Не оспаривая факта, что получателями трансфертов являются преимущественно жители сельских регионов, нельзя без дополнительного исследования исключать возможность того, что родственники мигрантов могут приобретать на их имя жилье в столице на кредитные средства, погашая затем банковские платежи из денежных переводов, то есть, вопрос требует дополнительного изучения. Во всяком случае, эксперты рынка жилья в Бишкеке связывают кризис строительства жилья и движения на рынке первичного и вторичного жилья именно с ухудшением экономической ситуации для мигрантов в РФ и РК.

## Модуль Б.2.2 Участие иностранцев в экономическом развитии

В 2013 г. согласно статистике в КР осуществляли свою деятельность 3022 предприятия с иностранными инвестициями. Среди таких предприятий более половины (53,8%) с полным участием иностранного капитала. По сравнению с 2010 г. количество предприятий с иностранными инвестициями увеличилось на 15,7 процента.

Полностью принадлежит странам вне СНГ 1115 предприятий (68,1% от числа предприятий с полным участием иностранного капитала), странам СНГ – 452 предприятия (31,2%). Среди них 268 предприятий полностью инвестированы Турцией, 250 - Китаем, 196 - Россией, 187 - Казахстаном, 84 – Кореей и 58 - Ираном.

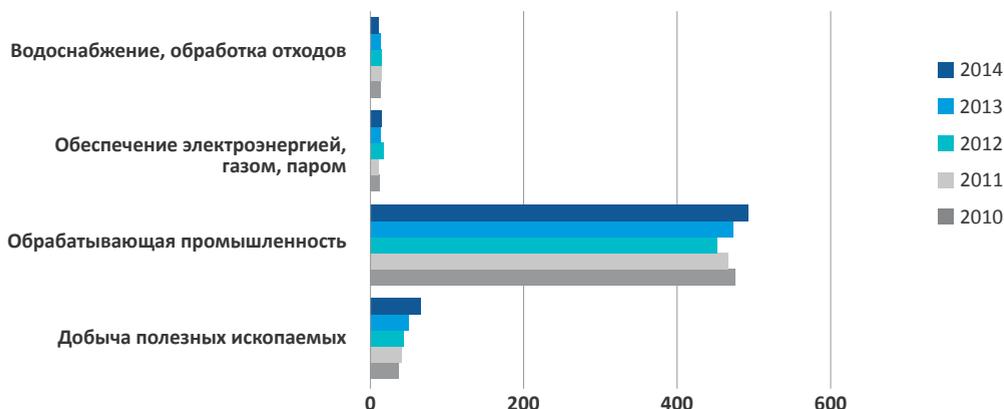
**Диаграмма 81. Доля предприятий с участием иностранного капитала в КР по отдельным видам экономической деятельности, в общем количестве предприятий республики (%)**



Источник: НСК КР

Распределение предприятий с участием иностранного капитала в промышленности по основным видам деятельности показывает, что наибольшая доля иностранного капитала сосредоточена в обрабатывающей и добывающей промышленности.

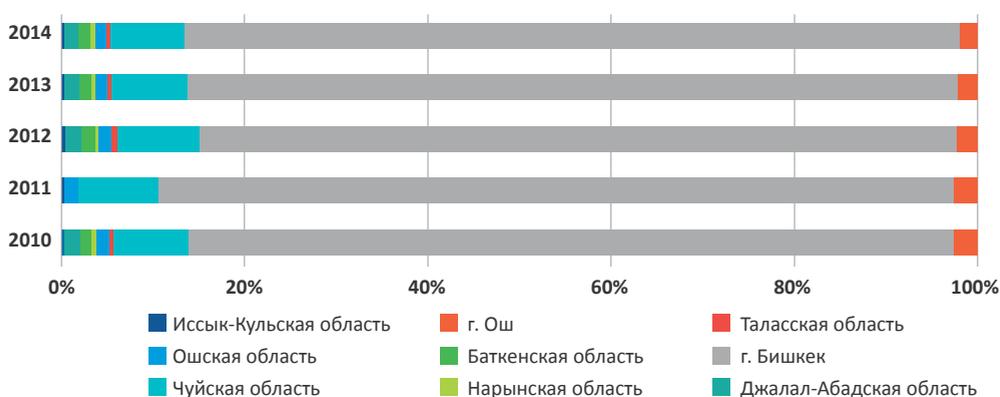
**Диаграмма 82. Число предприятий по основным видам экономической деятельности**



Источник: НСК КР

Подавляющее большинство предприятий с иностранными инвестициями сосредоточено в городе Бишкеке и Чуйской области. Также крайне неравномерна территориальная локализация ПИИ, центрами их притяжения являются город Бишкек и Иссык-Кульская область, на которые приходится около 55% всех ПИИ КР в 2012 г.

**Диаграмма 83. Динамика числа предприятий с иностранными инвестициями по регионам**



Источник: НСК КР

Говорить о доле занятых в предприятиях с иностранным капиталом иностранных специалистов и работников – граждан КР не представляется возможным, поскольку статистика не предоставляет разбивки работников по гражданству, также как и по другим параметрам (возраст, пол). Это, безусловно, связано с тем, что на уровне специального законодательства ограничения по допустимой численности найма иностранных работников в КР отсутствуют.

Согласно Закону КР «Об инвестициях в Кыргызской Республике» от 27 марта 2003 года № 66<sup>59</sup> к иностранным инвесторам не предъявляется требований по предельной штатной численности иностранных граждан и местных граждан. Статья 16. «Привлечение работников, не являющихся гражданами КР» гласит:

1. Инвесторы имеют право свободно нанимать работников, не являющихся гражданами Кыргызской Республики, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Работники, не являющиеся гражданами Кыргызской Республики, могут быть наняты в руководящие органы предприятия.
2. Заработная плата, вознаграждения и иные формы возмещения, выплачиваемые инвестором работнику, а также другие его доходы беспрепятственно переводятся за пределы Кыргызской Республики в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.
3. Уполномоченные государственные органы оказывают содействие въезду, выезду и пребыванию иностранных граждан на время их трудовой деятельности в рамках инвестиционной деятельности в Кыргызской Республике».

Не регламентирует найм иностранных работников и другой ключевой в данной сфере Закон КР о концессиях. Так, статья 16. «Права и обязанности концессионера» предоставляет право «по своему усмотрению формировать штат рабочих и служащих из числа граждан стран договаривающихся сторон и третьих стран», в то время как Статья 21. «Условия найма рабочих и служащих» отдает право определения соотношения местных и иностранных работников в каждом конкретном случае сторонам соглашения: «Наем рабочих и служащих производится на контрактной основе. Доля граждан Кыргызской Республики в административно-техническом персонале устанавливается соглашением сторон в концессионном договоре».

Устанавливаемые ежегодно квоты на привлечение иностранной рабочей силы производятся на основании Постановления Правительства и не могут «перекрывать» гарантированного законами (выше) права привлекать ИРС по своему усмотрению, включая наем руководителей из числа иностранных работников.

**Таблица 26. Основные экономические показатели предприятий с иностранными инвестициями**

	2010	2011	2012	2013	2014
Списочная численность работников предприятия, человек/в % к предыдущему году	60584/ 97,5	56721/ 99,0	58580/ 100,6	59966/ 106,4	59800 <sup>198</sup> / 109,2
Освоение инвестиций в основной капитал, млн сом/ в % к предыдущему году	23313,3/ 93,6	18934,1/ 93,6	38641,6/ 103,3	44696,6/ 102,4	59439,2/ 99,7
Экспорт, млн долларов США	364,8	468,4	589,8	519,7	438,0
Импорт, млн долларов США	1520,0	1833,2	2297,2	2394,0	2209,2
Экспорт, в % к общему объему по республике	20,8	20,9	35,3	29,6	23,3
Импорт, в % к общему объему по республике	47,2	43,0	41,2	40,0	38,5

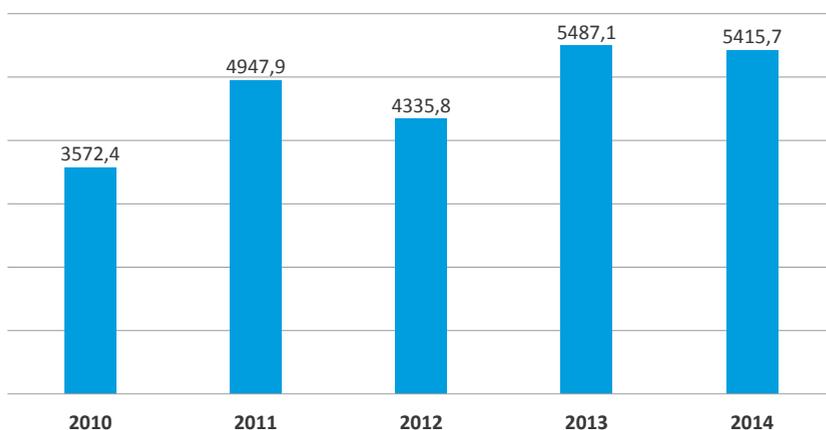
Источник: НСК КР

<sup>59</sup> В редакции Законов КР от 14 июня 2004 года N 76, 31 июля 2006 года N 144, 23 июня 2008 года N 127, 17 октября 2008 года N 231, 30 апреля 2009 года N 141, 16 июля 2009 года N 222, 22 октября 2009 года N 284

<sup>60</sup> Если посмотреть на разницу в данных по занятой ИРС, которая насчитывает около 65000 человек, то получается,

Как видно из Таблицы 26, составляя значительную долю экономики КР, предприятия с иностранным капиталом менее чем на четверть формируют экспортный поток, при этом увеличивая долю импорта более чем на треть.

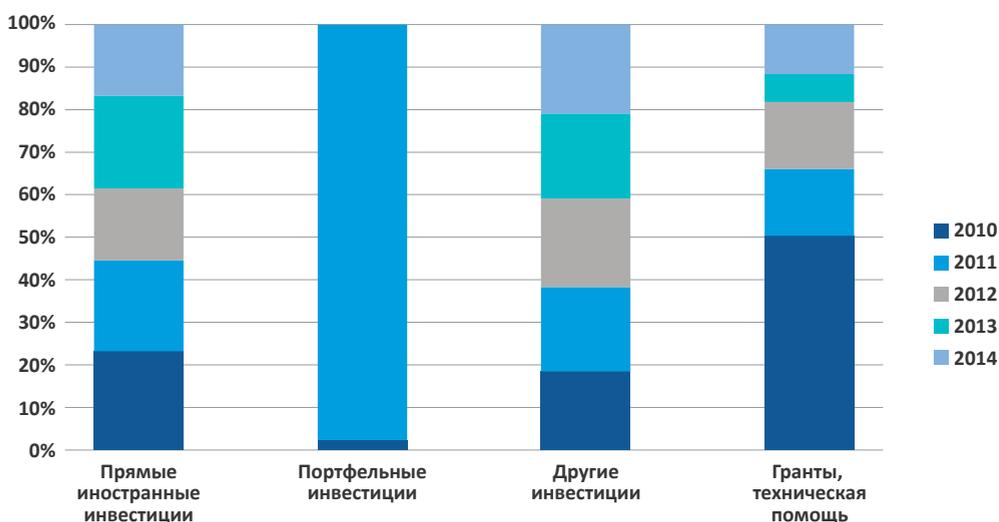
**Диаграмма 84. Поступления иностранных инвестиций всего**  
(без учета оттока, в млн. долларов США)



Источник: НСК КР. Инвестиции в Кыргызской Республике 2010-2014

Неравномерность поступления разного вида иностранных инвестиций представляет диаграмма 85. Например, гранты и техническая помощь имеют тенденцию к сокращению за последние 4 года, портфельные инвестиции практически поступали в один год, в то время как ПИИ поступают примерно равномерно из года в год.

**Диаграмма 85. Поступление иностранных инвестиций без учета оттока (%)**



Источник: НСК КР, «Инвестиции в Кыргызской Республике 2010-2014»

что более пяти тысяч иностранных граждан заняты легально в качестве индивидуальных предпринимателей. Скорее всего, это торговцы на базарах.

Прямые иностранные инвестиции, главным образом, ориентированы на торговлю, ресторанный бизнес, промышленность, коммуникации и финансовый сектор, что отражает частичное несовпадение отраслевых приоритетов ПИИ с государственными приоритетами развития отраслей национальной экономики КР, к которым отнесены агропромышленный комплекс, туристические услуги, энергетика, горная добыча, транспорт и коммуникации.<sup>61</sup> Многие иностранные фирмы проводят контрактные работы для иностранных содействующих организаций. Прямые инвестиции США сконцентрированы на гостиничных и телекоммуникационных секторах с повышающимся интересом в строительстве и горном деле. Совместные предприятия и иностранные компании в Кыргызской Республике включают Реемстма Кыргызстан Компани (табачная продукция), Пласкап Бишкек Компани (упаковка/разлив), Бессер Брик Компани, Центральноазиатскую Группу (сфера развлекательных услуг/одежда) и Хаят Редженси Бишкек, Турецкая Кока-Кола франчайзинг-компания по местному разливу и Канадская золотодобывающая фирма Камеко, сформировавшая крупнейшее западное совместное предприятие в КР – Кумтор.

Традиционно учет ВВП в стране производится с включением производства Кумтор или без него, подчеркивая значимость доли вклада данного предприятия с иностранным капиталом.

Совместные предприятия играют лидирующую роль в горнодобывающей, нефтехимической, гостиничной и пищевой сферах. С 1998 по 2007 г. региональные части совокупных иностранных инвестиций были вложены в: Иссык-Кульскую область – 37,4 млн. долл. (6,9 %), город Бишкек – 322 млн. (59,6 %); Ошскую область – 95,8 млн. (17,7 %); Джалал-Абадскую область – 43,7 млн. (8,1 %); Чуйскую область (не включая Бишкек) – 32,3 млн. (6 %); Нарынскую область – 5,2 млн. (1 %) и Баткенскую область – 3,8 млн. (0,7 %).<sup>62</sup>

С точки зрения ПИИ основные страны–доноры мало дифференцированы. Это в основном Китай (24% от поступлений ПИИ в 2012 г.), Канада (22%), Великобритания (12%), Казахстан (6%), Германия (5%) и Россия (4%), реализующие в КР крупномасштабные проекты, приход которых по времени не совпадает. Так, с 1995 по 2000 гг. основным иностранным инвестором являлась Канада, что связано с освоением золоторудного месторождения «Кумтор» – 80% от поступлений ПИИ. К 2012 году резко выросла доля КНР – 24%.<sup>63</sup> Присутствие российского капитала в кыргызской экономике концентрируется в отдельных сферах деятельности, они оказывают существенное секторальное воздействие. В частности, в сфере строительства гидроэлектростанций, в строительстве нефтегазовой инфраструктуры, АЗС, предоставлении услуг сотовой связи.

Исследователь С. Шамкеев<sup>64</sup> на основе использования эконометрических методов сделал вывод о том, что прямые иностранные инвестиции способствуют росту, но не

<sup>61</sup> «Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы», Национальный совет по устойчивому развитию Кыргызской Республики. стр. 95-113.

<sup>62</sup> Мещерякова И., «Использование перспективных направлений развития инвестиционного климата в Кыргызской республике», Вестник КРСУ. 2014. Том 14. № 3

<sup>63</sup> Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, доступно на [http://stat.kg/index.php?option=com\\_content&task=view&id=31&Itemid=101](http://stat.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=101)

<sup>64</sup> Шамкеев С., «Особенности прямых иностранных инвестиций в современной экономике Кыргызской Респуб-

развитию экономики Кыргызской республики. В целях выявления характера взаимосвязи ПИИ и некоторых важных макроэкономических индикаторов Кыргызской Республики за 2000 – 2012 годы им были рассчитаны значения парной корреляции между ПИИ и ВВП; ПИИ и уровнем безработицы КР.

С использованием возможностей Microsoft Office Excel Шамкеевым получены такие значения коэффициента парной корреляции: ПИИ/ВВП = 0,89811, при статистической значимости 0,806, то есть, установлена взаимосвязь ПИИ и ВВП тесная и положительная.

Такой характер взаимосвязи обусловлен тем, что поступление ПИИ сопровождалось модернизацией покупаемых иностранными компаниями предприятий и строительством новых современных производств. Это привело к увеличению производимой на территории КР продукции. Валовая добавленная стоимость, произведенная предприятиями с иностранными инвестициями в 2010 г., составила 1,1 млрд. долл. или 24,1% к ВВП республики, против 0,9 млрд. долл. или 19,8% в 2009 г.<sup>65</sup>

Рассмотрение статистической связи между ПИИ и численностью зарегистрированных безработных (за период 2000-2013 гг.) показывает, что коэффициент корреляции будет равен 0,25823, при статистической значимости 0,066, что указывает на наличие положительной статистической связи.

Статистическая связь между ПИИ и уровнем безработицы должна быть обратно пропорциональной, т.е. рост объема ПИИ должен привести к снижению численности безработного населения. В КР этого не происходит: пик роста безработицы пришелся на период неуклонного роста ПИИ, что обусловлено рядом факторов: во-первых, технико-технологический уровень предприятий, создаваемых иностранным инвестором, не требует большого количества работающих. Во-вторых, приход крупных ПИИ вызывает разорение мелкого и среднего кыргызского бизнеса, что приводит к росту безработных. В-третьих, существенна прослойка неформальной экономики, которая практически не связана с ПИИ.

Исследователь Шамкеев на основе анализа макроэкономических характеристик КР выявил, что сложившаяся система валютного регулирования и таргетирования инфляции за счет политики «дорогих» денег создают условия для хронического дефицита собственных инвестиционных ресурсов. Прямые иностранные инвестиции не могут служить главным источником развития экономики КР. Автор доказывает, что уровень либерализации инвестиционного законодательства КР не соответствует уровню развития национальной экономики, что создаёт дополнительные риски как для инвестора, так и для кыргызской экономики.

На основе всестороннего анализа характеристик ПИИ, поступивших в Кыргызскую Республику с 1995 по 2012 год, исследователем Шамкеевым выявлен ряд особенностей иностранного производственного инвестирования, основным из которых является тот факт, что при отсутствии международного инвестиционного и кредитного рейтингов (NR) и высокой степени политической нестабильности имеется выра-

---

лики», Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Москва 2013

<sup>65</sup> «Деятельность предприятий с иностранными инвестициями в Кыргызской Республике», Сборник национального статистического комитета КР, (2013)– Бишкек. – 2013 – стр. 7

женная тенденция к абсолютному увеличению объёмов ПИИ (за исключением 2008-2010 годов). Это во многом объясняется высокой нормой прибыли на вложенный иностранным инвестором капитал. Кыргызская Республика заняла третье, после Анголы и Бахрейна, место по величине нормы прибыли на ПИИ, вложенные в экономику КР. Инвестор получает 41 доллар чистой прибыли на 100 долларов вложений. В мире средняя норма прибыли на вложенные ПИИ составляет около 7%.<sup>66</sup> Большинство стран с высокой нормой доходности ПИИ является развивающимися странами. Столь высокая степень возрастания капитала иностранного инвестора, на наш взгляд, косвенно указывает на высокую степень эксплуатации рабочей силы и природных ресурсов в Кыргызской Республике, а также на возможность получать монопольную сверхприбыль.

Автор констатирует тенденцию устойчивого увеличения доли ПИИ в совокупных поступлениях иностранных инвестиций в КР при сохранении доминирования. Здесь меняется структура самих ПИИ: от преобладания доли взносов в уставной капитал к увеличению доли внутрикорпоративных кредитов. Так по данным, приведенным Шамкеевым, в 1996 году 99% всех ПИИ вкладывались в акционерный капитал, а в 2012 году – только 6,2%.

Внутрикорпоративные кредиты, наоборот, показали рост: с 27% в 1998 году до 70% в 2012 г.<sup>67</sup> Это указывает на размывание сущностных черт ПИИ как экономической категории. Предприятия с иностранным капиталом производят около 40% общего объема промышленной продукции страны. На внутреннем рынке КР есть сегменты, где доля товаров и услуг отдельных предприятий (организаций) с иностранным капиталом составляет более 35%, что можно определить как доминирующее положение. Крайне мало разбирательств со стороны Министерства антимонопольного регулирования КР, касающихся злоупотреблений доминирующим положением, несмотря на существование таковых. Не создано эффективных мер компенсации нанесенного монополистами материального ущерба. Так, на долю услуг связи, произведенных с участием иностранных инвесторов, приходится около 80% внутреннего рынка услуг связи КР (VimpelComLtd. - РФ, ЗАО Альфа Телеком - РФ, ООО Нур Телеком - Казахстан), на долю услуг оптовой и розничной торговли – 75%. Большинство крупных иностранных инвесторов являются оффшорными.

## Модуль Б.2.3. Миграция, занятость, рынок труда

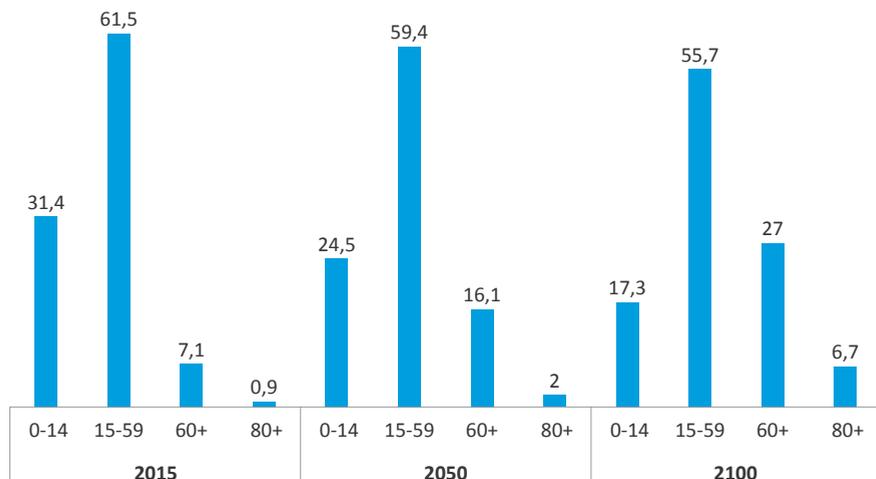
Согласно глобальным прогнозам развития народонаселения в КР в течение обозримого долгосрочного будущего доля трудоспособного населения будет снижаться малыми темпами, в то время как доли детей будут падать, а доля пожилых людей будет расти.

---

<sup>66</sup> «Global Value Chains: Investment and Trade for Development», UNCTAD.WorldInvestmentReport, (New York/Geneva, 2013), P. 33

<sup>67</sup> Национальный статистический комитет КР, доступно на [http://stat.kg/index.php?option=com\\_content&task=view&id=31&Itemid=101](http://stat.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=101)

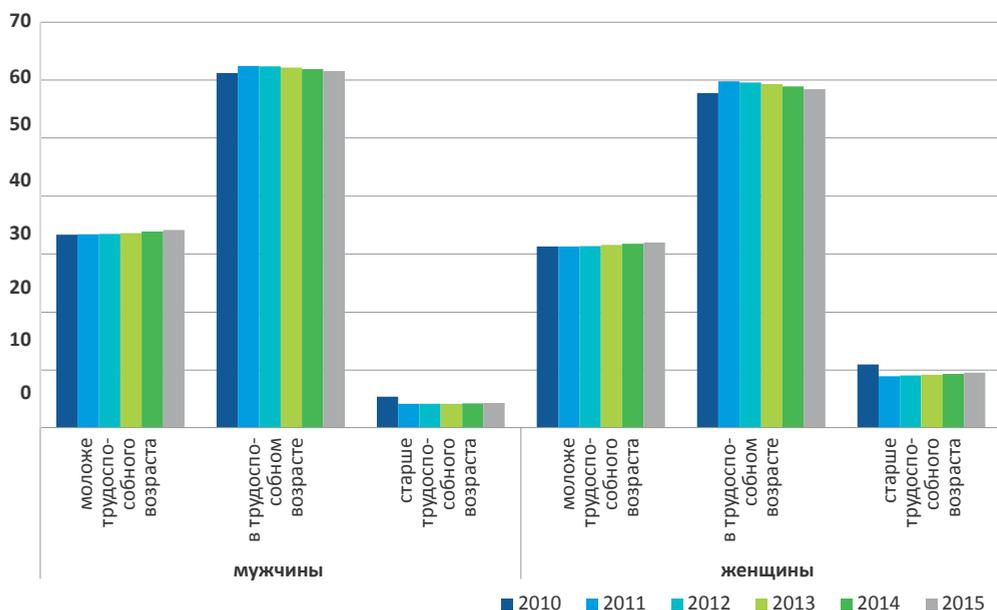
**Диаграмма 86. Кыргызстан: демографический прогноз народонаселения (%)**



Источник: World Population Prospects, [http://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key\\_findings\\_wpp\\_2015.pdf](http://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf)

За прошедший период 2010-2015 гг. доли народонаселения в КР менялись неоднородно: в 2010-2011 наблюдается рост доли трудоспособного населения и сокращение доли лиц старше трудоспособного возраста. Но с 2012 года тенденция меняется, и доли трудоспособного населения – мужчин и женщин начинают сокращаться (у женщин это сокращение чуть более интенсивнее – за пять лет сокращение произошло на 1,33%, в то время как у мужчин в этой категории – на 0,89%).

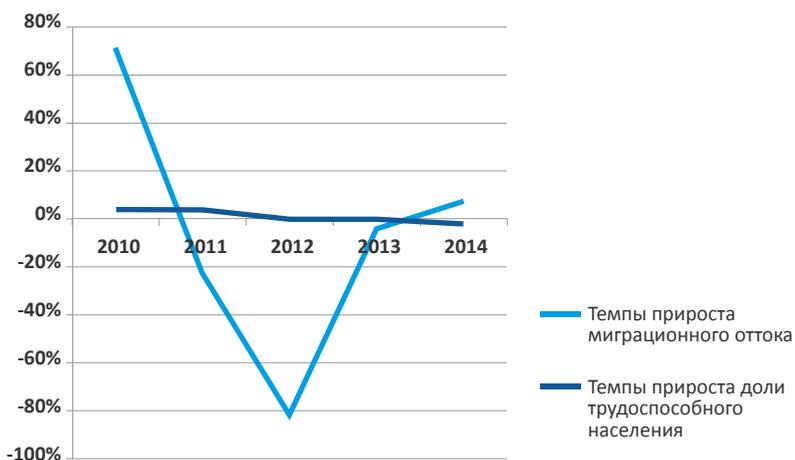
**Диаграмма 87. Изменение народонаселения КР по полу и возрасту (%)**



Источник: НСК КР

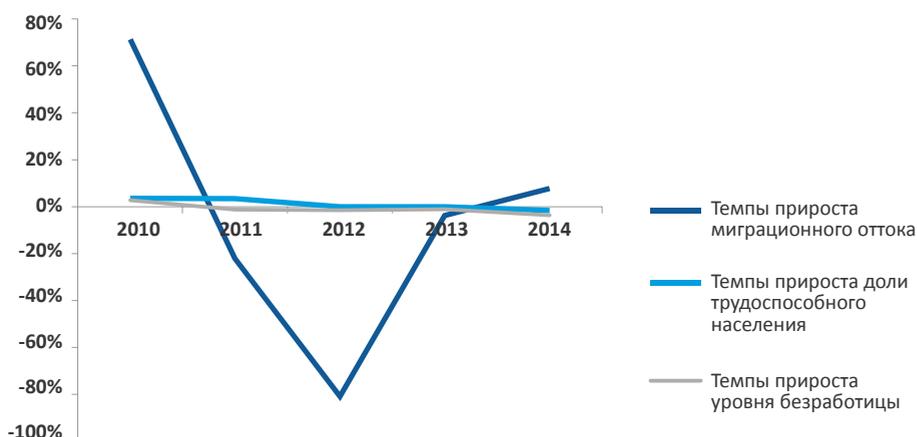
Соотношение темпов прироста трудоспособного населения и миграционного оттока в КР на уровне описательной статистики не представляется взаимосвязанным: динамика миграционного оттока населения происходит на фоне более-менее стабильного объема трудоспособного населения (см. диаграмму 88). Такое же неочевидно связанное отношение зафиксировано и при включении в анализ помимо темпов прироста трудоспособного населения, миграционного потока третьего параметра – темпов прироста бедности (см диаграмма 89).

**Диаграмма 88. Увеличение доли трудоспособного населения и миграционный отток в КР**



Источник: НСК КР

**Диаграмма 89. Соотношение темпов прироста миграционного оттока, доли трудоспособного населения и уровня безработицы в КР**



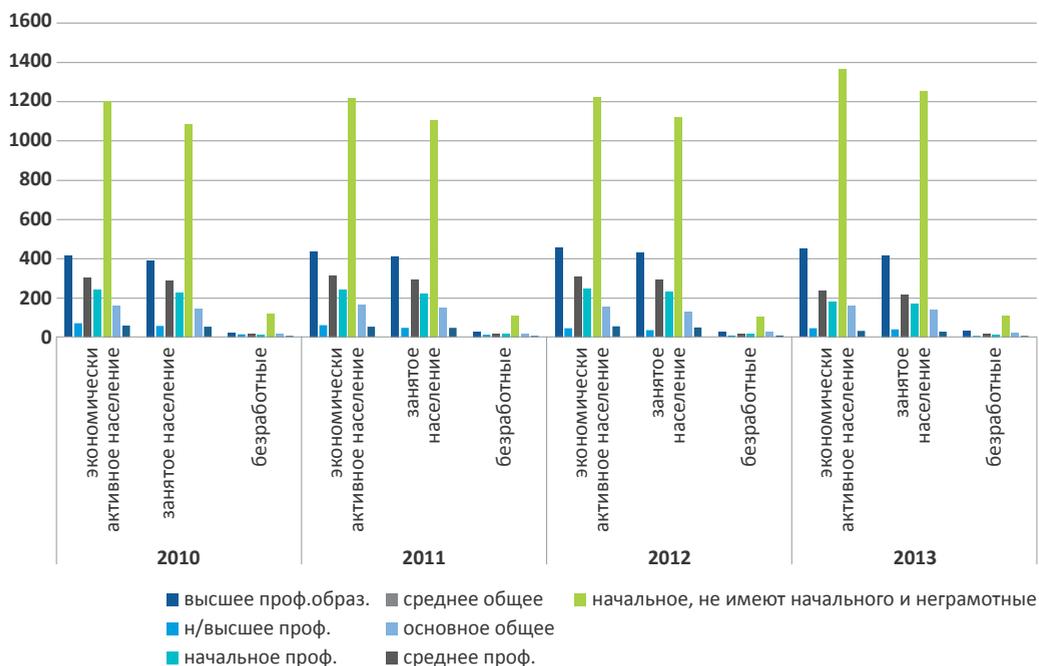
Источник: НСК КР

Занятое население республики имеет высокий уровень образования, который обусловлен сложившейся образовательной системой: почти каждый пятый из числа заня-

того населения имеет высшее или неполное высшее образование, каждый десятый – среднее профессиональное. Более высокий образовательный уровень занятых женщин предопределил сложившееся распределение женщин и мужчин по видам и группам занятий. В 2013 г. в общей численности занятых доля женщин, имеющих высшее профессиональное образование, составляла 23%, мужчин - 15%, среднее профессиональное, соответственно, около 14% и 7%.

В то же время, сравнение основных показателей, полученных в ходе обследования рабочей силы, по уровню образования свидетельствует о происходящих в настоящее время подвижках в образовательной структуре: доля с высшим и незаконченным высшим образованием занятого населения и экономически активного населения имеет тенденцию к снижению, в то время как растет доля населения с общим средним образованием и есть тенденция увеличения доли неграмотных или имеющих начальное образование. Вероятно, тенденция снижения образовательного уровня трудовых ресурсов страны отражает процессы снижения ценности знаний и компетенции в профессиональных сферах труда, в снижении производительности и качества труда, а также девальвации профессионального образования, о чем уже говорилось в данном отчете ранее. Во всяком случае, косвенным индикатором таких процессов может служить тот факт, что среди безработных отмечается увеличение доли, имеющих высшее образование (21,6 тыс.человек в 2010 году и 33,6 тыс. чел в 2013 году).

**Диаграмма 90. Показатели обследования рабочей силы по уровню образования (тыс чел)**



Источники: НСК КР, Занятость и безработица. Бишкек, 2014

Важно отметить также, что доступные рынки труда в основных странах назначения трудовой миграции из КР в период 2010-2014 гг. также предоставляли больше возможностей трудоустройства на неквалифицированных работах, а доля занятых на квалифицированных работах мигрантов из КР в РФ заметно снизилась. Как отмечают авторы отчета «Возможности и проблемы социальной интеграции трудящихся мигрантов из стран ЦА в России (на примере Москвы и Санкт-Петербурга): «Анклавность мигрантской занятости довольно высока; причем наблюдается тенденция к углублению и расширению ниш мигрантской занятости, что особенно заметно в Москве. С одной стороны, углубление таких ниш ослабляет конкуренцию мигрантов с местными работниками, но, с другой стороны, приводит к сегрегации на рынке труда, консервированию отсталых участков, и в конечном счете приводит к неэффективному развитию рынка труда, дальнейшей маргинализации и социальной исключенности мигрантов».<sup>68</sup>

В ходе исследования конъюнктуры рынка труда для трудящихся мигрантов исследователи из НИУ ВШЭ Елена Вакуленко и Роман Леухин пришли к выводу, что опыт и образование трудящихся мигрантов работодателей в России не интересует. Работодатели (чаще всего это строительные и промышленные компании) предпочитают нанимать низкоквалифицированных сотрудников со средним образованием и опытом работы до одного года, которые стоят намного дешевле местных работников.<sup>69</sup>

Таким образом, ни на внутренних, ни на основных внешних рынках труда не складывается стимулов для профессионального качественного развития кыргызстанских трудовых ресурсов. Снижение уровня образования среди занятых на рынке труда представляется тревожным симптомом. Так, американские экономисты: лауреат Нобелевской премии Роберт Солоу, Джон Кендрик, Эдвард Денисон определили ведущую роль научно-технического прогресса в обеспечении экономического роста. В частности, Э. Денисон разработал классификацию факторов экономического роста, включающую 23 фактора, из которых 4 относятся к труду, 4 - к капиталу, 1 - к земле, остальные 14 характеризуют вклад научно-технического прогресса, релеванты образовательному капиталу населения. Экономический рост, по мнению Э. Денисона, определяется не столько количеством затраченных факторов производства, сколько повышением их качества, и прежде всего качества рабочей силы. На основе анализа источников экономического роста в США за 1929-1982 гг., Э. Денисон пришел к выводу, что образование — определяющий фактор роста объема выпуска на одного работающего.

В экономически активном населении доля мужчин составляла 60% (1471,6 тыс. человек), женщин – 40% (997,0 тыс. человек). Удельный вес городского населения в экономически активном населении составил 34% (835,5 тыс. человек), а сельского - 66% (1633,1 тыс. человек). Уровень экономической активности (отношение численности экономически активного населения определенной возрастной группы к общей численности населения данной возрастной группы) населения в возрасте 15 лет и старше составил 63%. Более активны на рынке труда мужчины, что

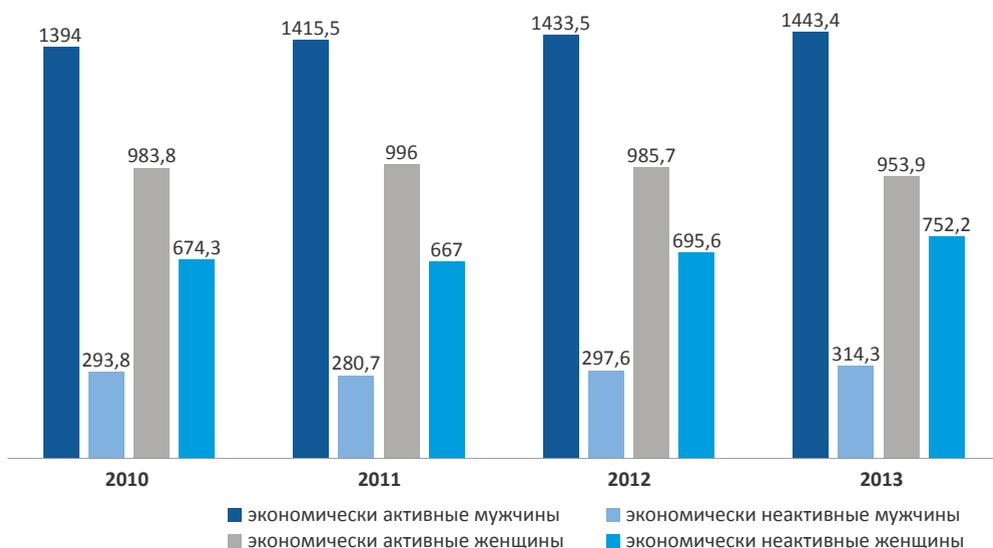
<sup>68</sup> Е.Тюрюканова, «Возможности и проблемы социальной интеграции трудящихся мигрантов из стран ЦА в России (на примере Москвы и Санкт-Петербурга)», ЦМИ (2010), стр. 20

<sup>69</sup> Е.Вакуленко, Р.Леухин, «Опыт и образование работодателей не интересует», Экспертный сайт ВШЭ, доступно на <http://opec.ru/text/1885903.html>

наглядно подтверждается результатами обследования рабочей силы. Так, уровень экономической активности мужчин равен 76%, а женщин – 49%. В городской местности уровень экономической активности ниже, чем в сельской. Среди городского населения уровень экономической активности снизился с 68,2% в 2010 году до 65,2% в 2013 году, среди сельского населения показатели уровня занятости выше, чем в городе, но также наблюдается снижение с 72,7% в 2010 году до 71,4% в 2013 году.

Диаграмма 91 демонстрирует, что доли неактивных мужчин и женщин за период 2010-2013 годы поступательно увеличиваются, а доля экономически активных женщин снижается.

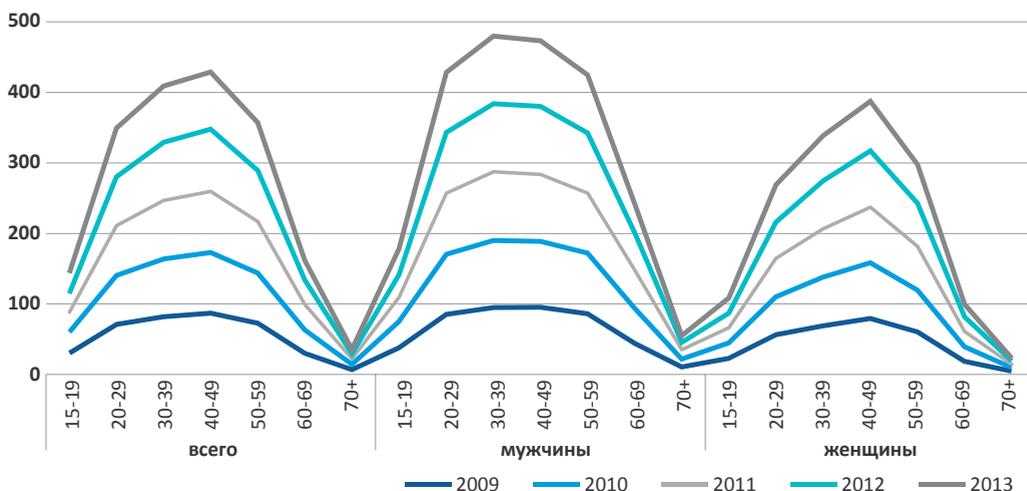
**Диаграмма 91. Экономически активные и неактивные мужчины и женщины в КР**  
(тыс. человек)



Источник: НСК КР

Уровень экономической активности населения зависит от возраста населения, достигая наименьших значений в самой младшей (15-19 лет) и в старших возрастных группах (65 лет и старше). Максимальный уровень экономической активности наблюдается в возрастной группе 35-39 лет (83%). Но если рассматривать данные в половом разрезе, то можно увидеть, что у мужчин пики экономической активности приходятся на периоды 30-39 и 40-49, достигая значений выше 93%, для женщин самым продуктивным периодом экономической активности является возраст 40-49 лет, когда уровень экономической активности колеблется между 70 и 79,5%. (см. диаграмму 92). Также уровень экономической активности населения в трудоспособном возрасте зависит и от статуса здоровья: если в целом уровень экономической активности населения составляет 69,2 %, у категории граждан с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) в этом же возрасте - 27 %. Среди женщин- с ОВЗ уровень экономической активности составляет 16 %, среди мужчин - 34 %. Большая часть ЛОВЗ (73 %) в 2013 году относилась к экономически неактивному населению.

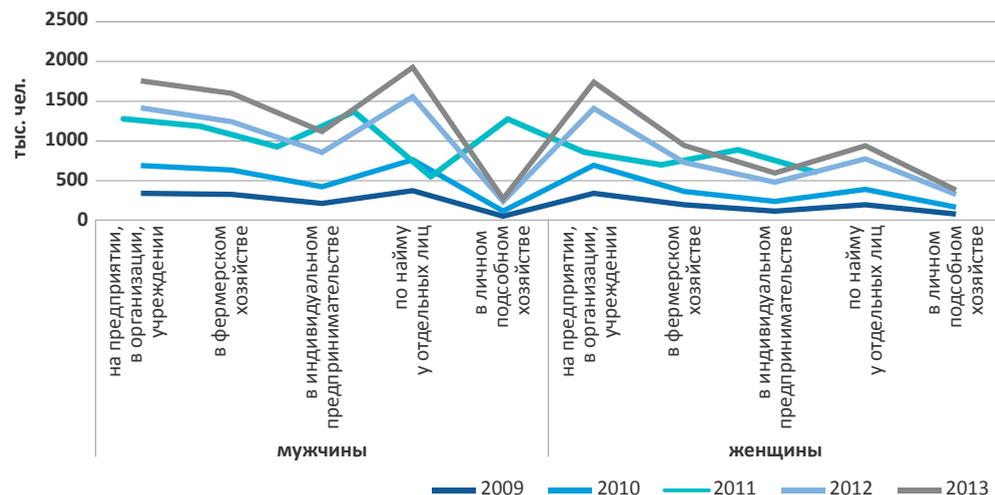
**Диаграмма 92. Уровень экономической активности населения КР старше 15 лет по возрасту и полу (%)**



Источник: НСК КР Сборник Занятость и безработица. Итоги интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы в 2013г. Бишкек, 2014

Занятое население распределяется неравномерно по сферам занятости: женщины в меньшей степени заняты в индивидуальном предпринимательстве и по найму у отдельных лиц, меньше их доля и в фермерских хозяйствах. Интересным представляются изменения последних лет: до 2012 года женщины составляли большее по сравнению с мужчинами количество занятых на предприятиях, в организациях, но в 2013-2014 году их доля значительно снизилась, и мужчины стали составлять большинство в абсолютных цифрах.

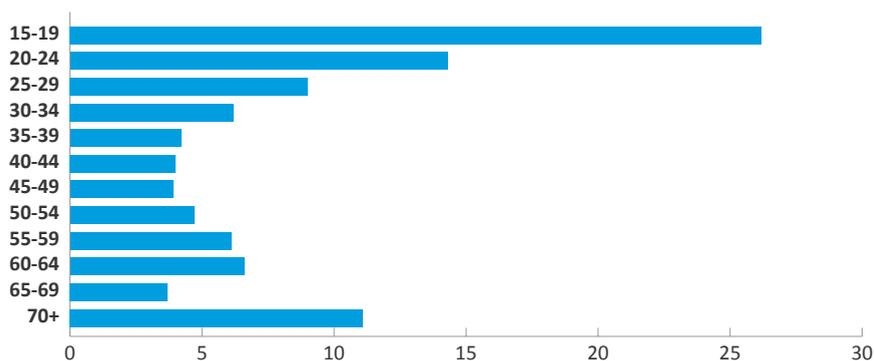
**Диаграмма 93. Занятое население КР от 15 лет по месту основной работы и полу (тыс. человек)**



Источник: НСК КР

Диаграмма 93 позволяет увидеть, что в целом по стране и особенно в отдельных регионах молодежь оказывается в наименее выигрышной позиции на рынке труда, что обуславливает фактор выталкивания их за пределы местных рынков труда, зачастую во внутреннюю миграцию в регионы более высокого спроса на рабочую силу или во внешнюю миграцию в страны, где востребованы работники. Структура потребностей рынка труда в странах приема очевидно не способствует трудоустройству на высококвалифицированные работы, что в определенной мере отражается в статистике увеличения трудящихся мигрантов из КР с общим средним образованием, снижением числа трудящихся мигрантов с высшим образованием, а также в долях занятых в сфере квалифицированного и неквалифицированного труда.

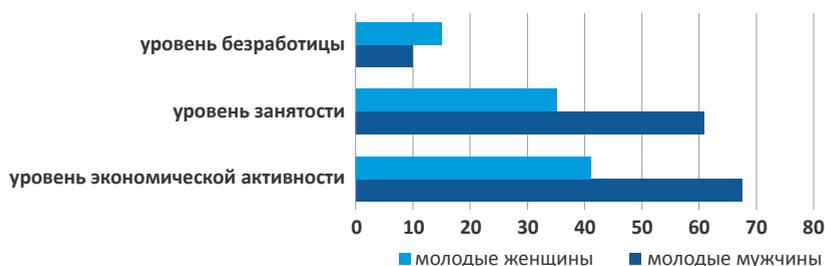
**Диаграмма 94. Экономически неактивное население по возрасту (%)**



Источник: «Занятость и безработица 2014», НСК КР

Диаграмма 95 демонстрирует наличие разрыва между уровнями занятости и экономической активности молодых женщин и мужчин, который зачастую достигает значительных величин.

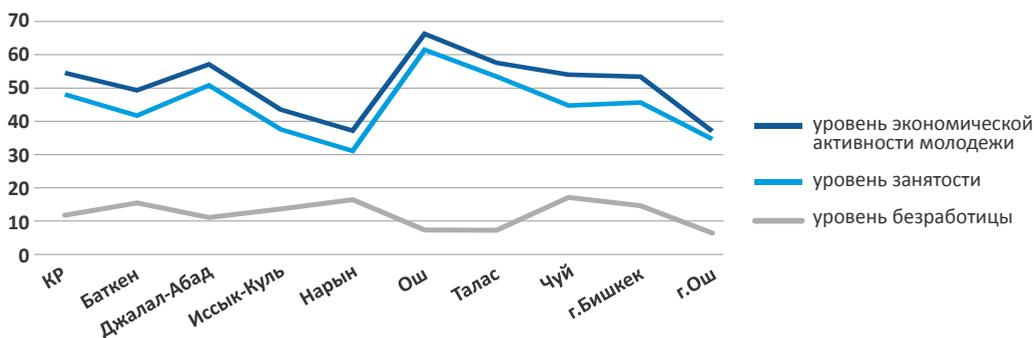
**Диаграмма 95. Экономически активная и неактивная молодежь по полу (%)**



Источник: «Занятость и безработица 2014», НСК КР

В региональном разрезе можно констатировать неравномерность возможностей и практики занятости и безработицы среди молодых людей. В ряде регионов (например, в Нарынской области) показатели занятости, экономической активности наиболее низкие по стране – соответственно: 37,1 и 31%, а уровень безработицы напротив один из самых высоких в стране (после Чуйской области) и составляет 16,5%. Однако именно в Нарынской области доля выезжающих во внешнюю миграцию наиболее низкая, что требует дополнительного изучения (см. Диаграмму 96).

**Диаграмма 96. Показатели экономической (не)активности молодежи (15-28 лет) по территории (%)**

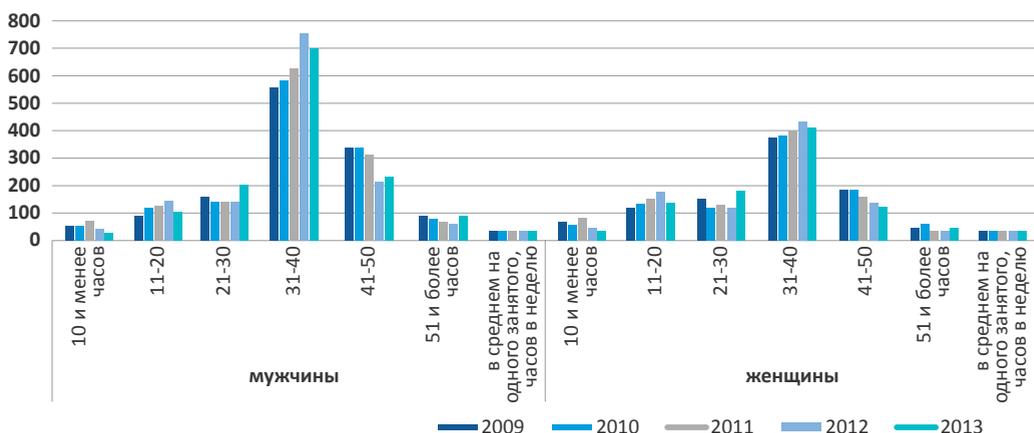


Источник: «Занятость и безработица 2014», НСК КР

В то же время доля экономически активной молодежи и занятых наиболее высока в регионах, в которых отмечен высокий отток во внешнюю миграцию, прежде всего в Ошской и Джалал-Абадской областях.

Данные о количестве рабочих часов в неделю на основной работе (см. диаграмму 97) имеют высокую гендерную «чувствительность»: женщины в среднем работают на 4,3 часа в неделю меньше чем мужчины, а доля тех, чья рабочая неделя не превышает 10 и менее часов и от 11 до 20 часов гораздо выше у женщин, чем у мужчин (128,6 тысяч человек среди мужчин 166,1 тыс. женщин), а доля работающих свыше 41 часа среди мужчин более чем вдвое выше, чем среди женщин (332,9 тыс. мужчин и 154,6 тыс. женщин). То есть среди занятых женщин сравнительно большая доля работает в режиме неполной / частичной занятости. Еще более драматичным представляется разрыв между показателями занятости и безработицы среди молодежи по полу.

**Диаграмма 97. Занятое население по количеству часов в неделю на основной работе, по полу (тыс. человек)**



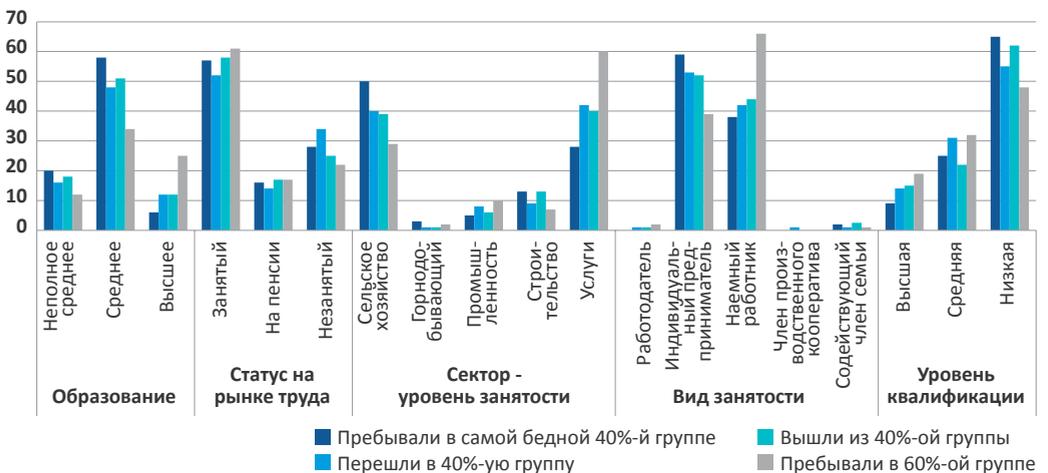
Источник: НСК КР

Отчет Всемирного банка на основе данных, полученных в ходе исследования «Жизнь в Кыргызстане», обнаружил потенциально интересные результаты в отношении пока-

зателей занятости и уровня бедности населения. Во-первых, домохозяйства, которые перешли из самой бедной 40%-ой части населения, а так же и те, которые пребывали вне ее в 2011 году демонстрируют относительно высокий уровень занятости; в то же время число незанятых (включающие в себя безработных и экономически неактивных) оказывается относительно более высоким для тех домохозяйств, которые устойчиво пребывают в бедности или переходят в нее. Таким образом, на первый взгляд можно подумать, что занятость может помочь избежать бедности. Но надо быть более конкретными и изучить, что случится если рассмотреть данные по разным секторам экономики. В этом случае результаты говорят о том, что работа только в определенных секторах помогает в действительности избежать бедности. В частности, более 60% тех, кто не принадлежал к самой бедной 40%-ой части населения в 2011 году, заявили, что работали в сфере услуг, тогда как этот показатель для бедных домохозяйств составлял около 30%. Большинство людей, пребывавшие в бедности в течение обоих лет (проведения исследования), были заняты в сельском хозяйстве, а так же в горнодобывающем секторе и строительстве. Не выявлено четко выраженных результатов в отношении сектора производства, где уровень занятости относительно выше для тех, кто пребывает в бедности, и для тех, кто вне ее.<sup>70</sup>

Дополнительные любопытные результаты связаны также с видом занятости глав домохозяйств. Как установлено аналитическим отчетом ВБ по бедности и экономической мобильности также на основе базы данных проекта «Жизнь в Кыргызстане», главы у существенного большинства домохозяйств, устойчиво переходящих в бедность в 2011 году, являлись индивидуальными предпринимателями, а в тех, что вышли из бедности или пребывали вне ее, являлись наемными работниками.<sup>71</sup>

**Диаграмма 98. Профили экономической мобильности по основным переходным группам: доля ДХ в каждой группе по характеристикам глав ДХ.**



Источник: Бедность и экономическая мобильность в Кыргызской Республике. Некоторые выводы из Обследования «Жизнь в Кыргызстане 2010 - 2011», документ Всемирного Банка 2015 г

<sup>70</sup> «Life in Kyrgyzstan», Отчет № 99775-KG стр 17-18

<sup>71</sup> Бедность и экономическая мобильность в Кыргызской Республике. Некоторые выводы из Обследования «Жизнь в Кыргызстане» 27 апреля 2015 г. Отдел по сокращению бедности и экономическому управлению. Регион Европы и Центральной Азии

Попытка объяснения причин экономической неактивности населения трудоспособного возраста, и прежде всего молодежи, также имеет большое значение в определении мотивации молодежи оставаться в отечестве или уезжать в трудовую миграцию и/или долгосрочную эмиграцию, а также позволяет оценивать характер влияния миграционного оттока, денежных переводов мигрантов остающимся семьям и уровень экономической активности населения.

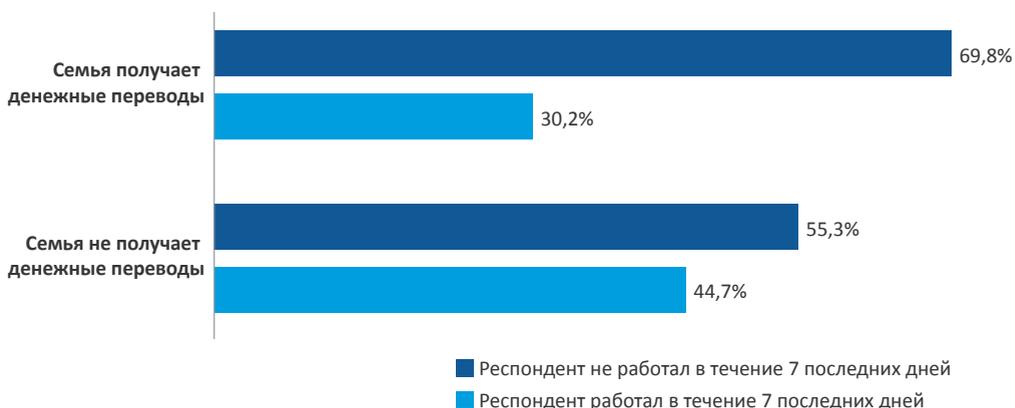
Так, среди экспертов по миграции сформировалось представление о том, что в домохозяйствах, получающих переводы от членов семьи-трудящихся мигрантов, складывается тенденция замены трудовых доходов на трансферты.

Прояснить данный вопрос позволяет база данных исследования «Жизнь в Кыргызстане», в которой для определения статуса занятости, респондентам были заданы 4 вопроса:

- В течение 7 последних дней работали ли Вы на организацию, предприятие, госу- дарств. службе, или на ферме, где работодателем не является член Вашего д/х?
- В течение 7 последних дней работали ли Вы на ферму или в бизнесе, принадле- жащую/щем или арендуемую/мом Вами или другим членом домохозяйства?
- В течение 7 последних дней занимались ли Вы работой в сельском хозяйстве, рыболовстве, охотой или сбором плодов, ягод, орехов и других продуктов?
- У Вас есть постоянная работа, собственный бизнес, иная доходоприносящая дея- тельность, или неоплачиваемая работа в домохозяйстве, на которой(м) Вы не работали в течение последних 7 дней, но к которой(му) Вы вернетесь?

Процент ответивших «нет» на все 4 вопроса выше среди тех респондентов, которые живут в семьях, получающих денежные переводы.

### Диаграмма 99. Наличие работы (в последние 7 дней) и получение домохозяйством денежных переводов



Источник: Результаты опроса «Жизнь в Кыргызстане 2013 год»

**Таблица 27. Процент респондентов, которые искали работу (среди тех, кто хотел/а бы иметь работу) выше в домохозяйствах, получающих денежные переводы**

		Семья не получает денежные переводы	Семья получает денежные переводы
Хотели бы Вы иметь оплачиваемую работу?	Да	33,8%	27,6%
	Нет	66,2%	72,4%
В течение последних 7 дней, искали ли Вы работу или пытались организовать собственное дело? (% среди тех, кто хотел иметь работу)	Да	8,2%	6,4%
	Нет	91,8%	93,6%
Укажите основную причину, по которой Вы не искали работу? (% среди тех, кто не искал работу)	В ожидании, чтобы начать полученную работу	1,0%	0,8%
	В ожидании ответа/отзыва от работодателя	1,6%	1,4%
	В ожидании сезона	14,5%	16,3%
	Студент/учащийся	8,4%	5,9%
	Домохозяйка/ухаживаю за своим ребенком или внуком	28,7%	31,5%
	Пожилой/пенсионер	25,3%	24,5%
	По состоянию здоровья / инвалид	6,7%	4,4%
	Нет возможности найти работу	6,5%	7,7%
	Отчаялся найти работу после длительных поисков	1,7%	0,7%
	Не знаю, как начать свой бизнес	0,4%	0,1%
	Отсутствуют средства, чтобы начать свой бизнес	0,6%	0,6%
	Нет необходимости работать	2,3%	2,6%
	Политическая нестабильность / насилие		0,3%
Переезд за рубеж или куда-либо в КР	0,4%	1,7%	
Другое	1,8%	1,5%	

Как показывает практика, в Кыргызстане в большинстве случаев «возвращение» трудящихся мигрантов в КР дает начало новому витку миграции или ведет к продолжению существующего цикла жизни в бедности и безработице, поскольку в стране до сих пор нет эффективных мер по развитию занятости и местных рынков труда, содействию возвратной миграции и адаптации возвращающихся граждан в условиях местных рынков.<sup>72</sup>

<sup>72</sup> С. Тиеме, «Аналитическая заметка «Куда возвращаться? Сельские и городские взаимосвязи в условиях внутренней и внешней трудовой миграции». Университет Цюриха, Швейцария. [www.src.auca.kg](http://www.src.auca.kg); О длительности поисков работы на родине и о невозможности выбора рабочего места говорят также и результаты исследования «Условия и состояние социальной реабилитации трудящихся мигрантов – граждан КР, после возвращения на родину» [www.src.auca.kg](http://www.src.auca.kg)

Исследователь С. Тиеме считает, что в конечном итоге трудящиеся мигранты из РФ и РК возвращаются не в свои родные места, а перемещаются в более крупные города, включаясь в новый цикл уже внутренней миграции. В связи с трудовой миграцией и у государства, и у отдельных категорий трудящихся мигрантов встает вопрос об издержках депрофессионализации – как на индивидуальном уровне в результате длительной занятости неквалифицированным трудом в условиях внешней трудовой миграции, так и депрофессионализации целых сфер. Например, уже сегодня такие сферы труда как учительство, врачебное дело в регионах оказываются в зонах риска, поскольку испытывают дефицит квалифицированных, компетентных кадров и/или характеризуются старением трудовых ресурсов.<sup>73</sup> Миграция несомненно меняет и конфигурации рынка труда, и уровень инновационности, а также деформирует отдельные профессиональные ниши.

В литературе о трудовой миграции на глобальном уровне особенно подчеркивается возможность культурных и технологических интервенций в местное развитие в результате полученного миграционного опыта. Именно поэтому трудовая миграция интерпретируется как возможность, как позитивный фактор. В литературе по влиянию внешней или внутренней трудовой миграции на местный рынок труда и занятость населения в КР практически нет данных о позитивных эффектах, нет примеров использования технологий и знаний, полученных нашими гражданами в трудовой миграции. Однако, несистематические наблюдения позволяют отметить наличие таких примеров в виде инновационных бизнес инициатив вернувшихся из трудовой миграции граждан. Очевидно, что такого рода опыты важно изучать, оценивая воздействие на местное развитие и эффекты для инноваторов.

---

<sup>73</sup> А. Чыкынова, «В школах Кыргызстана не хватает 2340 учителей», доступно на [http://knews.kg/society/68273\\_elvira\\_sarieva\\_v\\_kyrgyzstane\\_ne\\_hvataet\\_bolee\\_2\\_tyis\\_uchiteley/](http://knews.kg/society/68273_elvira_sarieva_v_kyrgyzstane_ne_hvataet_bolee_2_tyis_uchiteley/)

## Раздел В. Управление миграцией

### Модуль В.1. Нормативно-правовая база (национальный, региональный и международный уровни)

За период независимости Кыргызская Республика присоединилась к большому количеству международных конвенций, в том числе к 53 конвенциям МОТ, которые в большинстве касаются трудящихся-мигрантов.

В Приложении 1 «Международные конвенции и другие документы по правам человека и правам мигрантов, ратифицированные КР / Многосторонние и двусторонние соглашения КР по миграции» приведен перечень ключевых для миграционных процессов международных конвенций, а также других документов в области прав человека, к которым присоединилась КР. Перечень этот очень обширный, но зачастую ратифицированные документы не могут позволить на практике расширить возможности защиты прав и интересов разных категорий мигрантов из КР. Как отмечает в обзоре нормативного регулирования внешней трудовой миграции в КР эксперт А. Мусабаева, «основные страны-реципиенты рабочей силы из Кыргызстана – Россия и Казахстан – не ратифицировали некоторые важнейшие международные документы. Это объясняется различием интересов стран, отдающих и принимающих мигрантов. Россия, являясь крупным импортером иностранной рабочей силы, к примеру, не ратифицировала Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, принятую ООН 18.12.1990 г., а также конвенции Международной организации труда (МОТ) № 97 и №43 о трудящихся-мигрантах».<sup>74</sup> Так что скорее механизмы международных конвенций призваны влиять на права и положение иностранных граждан в КР, поскольку при ратификации международных конвенций Кыргызская Республика признает приоритет норм международного права над национальным законодательством.

Внутренний перечень многосторонних и двусторонних договоров между правительствами стран региона, приведенный в таблице, отражает тенденцию предпочтения на высшем политическом уровне достижения соглашений между странами региона существующим международным документам (конвенциям и соглашениям). Такие соглашения не содержат новелл регулирования миграционных процессов, в основном не представляют и действенных механизмов управления, имеют низкую эффективность реализации, но в большей мере являются символическими политическими инструментами внешнеполитической деятельности. Как отмечают авторы аналитического отчета «Регулирование трудовой миграции как инструмент развития и регионального сотрудничества в Центральной Азии»: «Основными отличиями двусторонних соглашений государств Центральной Азии от рамочного документа Содружества Независимых Государств (также как и от международных конвенций – прим. автора) является указание в их текстах органов, ответственных за выполнение от каждой договаривающейся страны, включение положений о недискриминации, а также несколько более разработанные и детализированные положения об обмене информацией».<sup>75</sup>

<sup>74</sup> В.С. Малахов, Е.Б. Деминцева, А.Б. Элебаева, А.Д. Мусабаева, «Вступление КР в ЕАЭС: влияние на процессы миграции», стр. 27

<sup>75</sup> Сводный отчет по правовым основам регулирования трудовой миграции в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане: субрегиональный и национальный контекст.

Таблицы в Приложении 2 «Миграционное законодательство КР, регулирующее вопросы иммиграции, беженцев и переселенцев», Приложении 3 «Законодательство КР по вопросам внутренней миграции» и Приложении 4 «Законодательство КР по вопросам внешней трудовой миграции из КР и эмиграции» представляют основные национальные законодательные акты КР, предметом регуляции которых являются вопросы миграции.<sup>76</sup> Сравнение таблиц позволяет сделать несколько предварительных заключений:

- 1) Объем миграционного законодательства в сфере иммиграции и трудовой миграции в КР значительно больше по количеству чем в сфере, регулирующей внутреннюю миграцию или внешнюю трудовую миграцию из КР и эмиграцию, что в сравнении с активностью публичного дискурса представляется контрастным: наиболее обсуждаемым в СМИ и среди политиков является внешняя трудовая миграция из КР, вопросы внутренней миграции не очень популярны, в то время как миграционный поток в КР – еще менее частая тема, поскольку в массовом сознании крепко укоренилось представление о Кыргызстане как стране чуть ли не исключительно отправки мигрантов. Фактически в миграционной политике КР основной акцент делается на регулировании иммиграционных потоков. Эмиграционные вопросы практически не регулируются.<sup>77</sup>

Важно отметить, что большое количество НПА, регулирующих сферу иммиграции, отнюдь не может и не должно восприниматься как сам по себе позитивный факт. Изучая миграционные законодательства разных стран, ученые приходят к мысли о необходимости сокращения активного правотворчества, «с помощью которого недостаточно квалифицированная в правовом отношении группа людей «нагромождает» законы одни на другие, умножает их противоречия и коллизии, продолжая усложнять правовую систему и затрудняя, а порой и отодвигая решение наиболее насущных вопросов».

Указанная диспропорция между объемами нормативной базы в сфере внешней трудовой миграции в КР и иммиграции и соответствующими нормативными правовыми базами в сфере внутренней миграции и внешней трудовой миграции из КР представляет собой вопрос дискуссионный. С одной стороны, обилие нормативов, прежде всего подзаконных актов, связано с тем, что ключевые НПА в сфере миграции содержат много отсылочных норм, обобщенных и декларативных положений, которые на фоне существующей обширной нормативной базы международных Конвенций и Протоколов зачастую просто избыточны. Многие НПА в сфере миграции

---

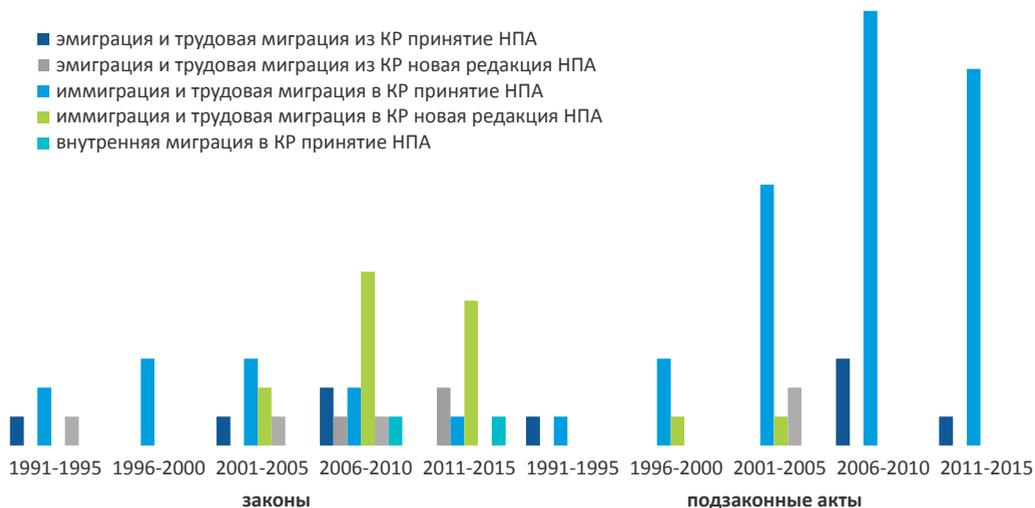
<sup>76</sup> В настоящем отчете детально не описываются приведенные в таблицах НПА, поскольку такой анализ, включая описание предмета регулирования, основные положения тех или иных ключевых миграционных НПА, уже многократно приведены в отчетах последних лет: например, в публикации «Вступление КР в ЕАЭС: влияние на процессы миграции. Рабочая тетрадь Российский совет по международным делам (РСМД). № 26/2015 приведены основные законы в сфере внешней миграции, в публикации «Анализ миграционного законодательства в Кыргызстане» <https://auca.kg/ru/p22116633/> представлена попытка обзора всего законодательства в сфере внешней миграции, также как и в публикации «Анализ законодательств Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Российской Федерации и Республики Казахстан в сфере трудовой миграции и рекомендации по их усовершенствованию». Бишкек. 2013г.

<sup>77</sup> Ниязова А., «Нормативная правовая база в сфере трудовой миграции и проблемы сельских женщин КР», Отчет для ООН Женщины, (Бишкек, 2013)

частично дублируют друг друга (например, положения, касающиеся регулирования трудовой деятельности иностранцев и лиц без гражданства в КР). С другой стороны, меньшее количество НПА в сфере внешней миграции представляется рациональным: на положение мигрантов из КР за рубежом нормативы национального уровня повлиять не способны. Там чаще всего не работают даже глобальные и региональные соглашения, а в основном практики управления миграцией складываются на основании двусторонних соглашений. По оценкам экспертов, даже существующие НПА в сфере внешней трудовой миграции из КР не эффективны и не содержат норм, позволяющих эффективно защищать права граждан КР, работающих в других странах. В то же время, если относительно небольшое количество НПА в сфере внешней миграции из КР можно объяснить реалистичностью и релевантностью понимания законодателей ограниченных возможностей влиять на положение наших граждан за рубежом, из этой логики необъяснима ограниченность количества нормативных правовых актов, регулирующих разные аспекты внутренней миграции, хотя в этой сфере довольно много проблем и также отмечается слабость государственного регулирования.

- 2) Развитие законодательной базы миграционных процессов в Кыргызской Республике на протяжении всего периода суверенного развития происходило неравномерно, с разной степенью интенсивности в разные временные периоды, и в сферах, регулирующих внутреннюю миграцию или внешнюю трудовую миграцию из КР, и эмиграцию или иммиграцию (см диаграмму 100). Кроме того, визуализация процесса законотворчества в сфере миграции в формате диаграммы позволяет отметить тенденцию развития национального миграционного законодательства: подзаконные акты преобладают над законами, особенно в сфере регулирования иммиграции, внешней трудовой миграции в КР, также как рост количества новых редакций ранее принятых НПА в последний период.

**Диаграмма 100. Развитие миграционного законодательства КР**



Источник: расчеты автора на основе данных с сайта Министерства Юстиции Кыргызской Республики

Нарастающий рост принимаемых впервые или в новой редакции НПА представляется естественным в связи с принятием миграцией в КР массового характера, что, в свою очередь, обусловлено изменениями контекста социально-экономической и политико-культурной жизни страны, сдвигами на местных рынках труда и пр. То есть, рациональным представляется ситуация, когда законодатель реагирует на изменение ситуации и соци Нарастающий рост принимаемых впервые или в новой редакции НПА представляется естественным в связи с принятием миграцией в КР массового характера, что, в свою очередь, обусловлено изменениями контекста социально-экономической и политико-культурной жизни страны, сдвигами на местных рынках труда и пр. То есть, рациональным представляется ситуация, когда законодатель реагирует на изменение ситуации и социально-экономические позиции адресатов миграционной политики через разработку и принятие нормативных правовых актов, максимально направленных на соблюдение прав граждан-трудящихся мигрантов и защиту интересов страны в правовом обеспечении трудовой миграции.

Анализ изменений законодательства, проведенный экспертом А.Ниязовой,<sup>78</sup> продемонстрировал неочевидность «рациональных» предположений. Как оказалось, изменение реальности миграционных процессов и национальное законодательство в этой сфере едва ли связаны, о чем свидетельствует представленная ниже статистика.

**Таблица 28. «Удельный вес» миграционного законодательства в общем массиве принятых НПА за период 2008-2010 гг**

Годы	НПА		НПА в сфере миграции
<b>2008-2010</b>	<b>Всего</b>	12083	
	Из них:		
	• законы	662	6 (0,3 %)
	• подзаконные акты	11421	15 (0,13 %)
<b>2011-2013</b>	<b>Всего</b>	12856	
	Из них:		
	• законы	691	6 (0,86 %)
	• подзаконные акты	12165	21 (0,17%)

Источник: Ниязова А. Нормативная правовая база в сфере трудовой миграции и проблемы сельских женщин КР

Вывод эксперта очень критический: «Ничтожно малое количество НПА в сфере миграции после пиков – 2007 г. и 2010 г. свидетельствует о том, что миграционная политика не актуализирована и не находится в фокусе внимания у законодателя. При этом, вносимые изменения и дополнения в НПА в сфере миграции не связаны с решением проблем – трудностей и барьеров - как внутренних, так и внешних трудящихся мигрантов.

<sup>78</sup> См. там же.

Анализ изменения законодательства показал, что изменения и дополнения в НПА в данной сфере после 2007 г. связаны:

- С передачей полномочий от ЖК Правительству (закон «О внешней трудовой миграции») по определению квот на привлечение и использование иностранной рабочей силы, а также квот на трудовую миграцию.
- С изменением правового положения приграничных трудящихся мигрантов (порядок их привлечения и предельная численность определяется Правительством КР).

**Согласно данным эксперта, «...изменения после 2010 г. касались, главным образом:**

- Управленческих вопросов (функции регистрации от ОВД переданы уполномоченным государственным органам в сфере регистрации населения).
- Приведения в соответствие с Конституцией.
- Увеличения срока регистрации граждан КР в диппредставительстве или консульском учреждении, выезжающих за пределы КР (на срок свыше трех месяцев, с 3-х дней до 15-ти).
- Определения срока рассмотрения ходатайства иностранных лиц или лиц без гражданства о выдаче визы на въезд в КР (составляет не более пяти рабочих дней)».

В конце 2012 года на специальном заседании комиссии по оптимизации системы госуправления КР Джоомарт Оторбаев в бытность Первым вице-премьер-министром КР заявил: «Миграционной политикой в Кыргызстане занимаются шесть ведомств с нулевым результатом. У шести ведомств есть функции в области миграционной политики и соответственно слабое взаимодействие». <sup>79</sup> Также комиссией по оптимизации системы госуправления было заявлено, что в области миграционной политики имеют свои функции следующие ведомства: Минобороны, ГКНБ, МВД, МИД, Государственная регистрационная служба и Министерство молодежи, труда и занятости. Как отмечается, треть государственных услуг не отражена в положениях госорганов. Проведен глубокий анализ целей и задач функций 38 госорганов и проведена инвентаризация 1266 функций. Выявлено, что из 386 государственных услуг, зафиксированных в реестре, в положениях государственных органов не нашло отражение 137. Уточнены и перераспределены функции между 20 госорганами, устранено дублирование функций 10 госорганов. В ходе анализа были выявлены сотни проблем, в частности: недобросовестное исполнение функций и отсутствие координации с другими органами – 83, недостаточное финансирование и слабая материально-техническая база – 55, расчлененность родственных функций между различными госорганами – 9.

Анализ инструментов миграционной политики КР в сфере иммиграции представляет Таблица 29:

---

<sup>79</sup> «Оторбаев: Миграционной политикой занимаются шесть ведомств с нулевым результатом», ИА For KG, доступно на <http://for.kg/news-207844-ru.html>

Таблица 29. Инструменты миграционной политики КР в сфере иммиграции

Субъект*	Требования к статусу	Примечание
Трудящиеся иммигранты в КР из стран с безвизовым режимом	Разрешение на работу / статус иммигранта	В 2014 году было выдано 12031 разрешений на трудовую деятельность в КР
Трудящиеся иммигранты в КР из стран, с которыми установлен визовый режим	Виза Разрешение на работу / статус иммигранта	Законодательством урегулированы вопросы депортации как нелегальных трудящихся-мигрантов, так и нарушивших правила пребывания
Временно пребывающие и постоянно проживающие иностранные граждане и ЛБГ	Регистрация по месту жительства, Вид на жительство Миграционный учет	Установлены элементы контроля за въездом, нахождением и выездом мигрантов, а также установлены меры ответственности, в первую очередь административные, иностранных работников за нарушение правил пребывания на территории Кыргызской Республики
Кайрылманы (возвращенцы, этнические кыргызы **)	Стимулирование переезда	Программа репатриации не имеет четкой ориентации на заселение определенных регионов
Беженцы	Статус беженца	Квот для беженцев нет и количество получателей статуса беженца может варьироваться существенно год от года – от 165 в 2014 году до 5 в 2015 году. Ежегодно около 300 человек обращаются с ходатайством о получении статуса беженца
***Работодатель в КР (юридическое или физическое лицо)	Разрешение на привлечение иностранной рабочей силы	В 2014 году квота на привлечение ИРС составила 12990

\* все ИГ и ЛБГ пользуются, согласно законодательству, теми же правами и свободами и несут те же обязанности, что и граждане Кыргызской Республики (за исключением избирательных прав и военной обязанности).

\*\* Закон КР «О государственных гарантиях этническим кыргызам, переселяющимся в Кыргызскую Республику» от 26 ноября 2007 года № 175 в редакции от 27 января 2015 года № 27 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» по сути означает идеологические изменения в подходах к переселенцам: возвращение более не определяется в терминах возвращения на историческую родину и кайрылманам не гарантируется социально-экономическая поддержка в прежнем объеме.

\*\*\* Право на осуществление трудовой деятельности эта категория иностранных граждан или ЛБГ получают только на основе полученного официального статуса беженца.

В целом, инструменты миграционной политики преимущественно ориентированы на регулирование правового статуса иностранных граждан, их возможности допуска на рынок труда и выбора места проживания. Важным компонентом миграционной политики является политика приобретения / прекращения гражданства КР. Приобретение гражданства возможно по следующим основаниям:

- 1) по рождению;
- 2) в результате приема в гражданство Кыргызской Республики;
- 3) в результате восстановления в гражданстве;
- 4) по основаниям или в порядке, предусмотренным вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика. Существует два режима приобретения гражданства – в общем и в упрощенном порядках. Вопросы социальной интеграции лиц, принимающих гражданство КР, не являются предметом внимания миграционной политики.

В целом, анализ миграционного законодательства КР приводит экспертов к мнению, что в нем много «слепых» зон, которые не регулируются на нормативном уровне, но приносят на практике много проблем мигрантам.<sup>80</sup>

Так, требуют скорейшего нормативного разрешения проблемы пенсионного обеспечения и доступа к социальному страхованию трудящихся мигрантов, острая необходимость в нормативном определении порядка привлечения маятниковых трудящихся-мигрантов, правовое положение которых не отрегулировано ни ратифицированными Кыргызской Республикой международными договорами, ни законодательством Кыргызской Республики; отсутствие четкой политики в сфере внешней трудовой миграции и практических инструментов ее реализации не позволяет уполномоченному органу выполнять нормы, обязывающие оказывать содействие мигрантам в трудоустройстве и защите их прав.

Авторы миграционного профиля делают выводы о «недостаточности» существующей нормативной базы по миграции:<sup>81</sup> «Анализ существующей нормативно-правовой базы между государствами исхода и назначения свидетельствует о том, что:

- существующая нормативная правовая база, призванная регулировать вопросы миграции между государствами, отстает от общих трендов развития миграционных процессов, проходя свои этапы формирования (совершенствования);
- любые изменения в законодательствах, регулирующих миграционные процессы в странах назначения, призваны в первую очередь защитить национальные интересы этих стран;
- трудящиеся-мигранты в свою очередь, сталкиваясь с необходимостью защиты собственных интересов, используют различные механизмы, включая приобретение

---

<sup>80</sup> «Анализ законодательств КР, РТ, РФ и РК в сфере трудовой миграции и рекомендации по их усовершенствованию», ОО «Правозащитное движение: «Бир Дуйно-Кыргызстан» (Кыргызстан), ОФ «Центр Содействия Международной защите».

<sup>81</sup> «Кыргызстан: Расширенный миграционный профиль КР 2012», (Бишкек, 2013), стр 71.

гражданства страны назначения, создание параллельных государственных структур, например, по медицинскому обслуживанию соотечественников по доступным ценам и т.п.».

Вступление КР в ЕАЭС в 2015 году и изменение режима миграции в отношении граждан КР в РФ и РК означает фактически совершенно новый этап в развитии миграционной политики страны. «Запуск проекта» Евразийского экономического союза означал старт интеграционной политики и необходимость обеспечить функционирование Единого экономического пространства, в идеале без изъятий и ограничений. В процессе подготовки Договора Союза представители государств – членов и Евразийская экономическая комиссия работают по выявлению и анализу препятствий на пути свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, исходя из позиции, что необходимо определить, в каких сферах и секторах экономики и по каким причинам отсутствует та или иная свобода. Комиссией было установлено, что отсутствие свобод было, как правило, обусловлено отсутствием элементов,<sup>82</sup> необходимых для обеспечения свободы функционирования внутреннего рынка, или применением избыточных мер государственного экономического регулирования, ограничивающих одну или несколько из четырех «свобод». Хотя, несмотря на то, что Договор о Союзе зафиксировал намерения государств-членов по постепенному сокращению изъятий и ограничений, в достаточно долгой перспективе внутренний рынок Союза будет функционировать в условиях их наличия.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Отсутствие принципа взаимного признания в некоторых отраслях не позволяет говорить о полной свободе движения товаров, услуг, капитала или рабочей силы в них. Например, отсутствующим элементом обеспечения свободы движения рабочей силы до 2015 года являлся принцип взаимного признания дипломов

<sup>83</sup> О ситуации по устранению препятствующих функционированию внутреннего рынка Евразийского экономического союза барьеров для взаимного доступа, а также изъятий и ограничений в отношении движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, (Москва, 2015 ).

## Модуль В.2. Институционально-организационная рамка

Еще в 2000 году, когда был принят Закон о внешней миграции, в тексте закона было четко указано: «В Кыргызской Республике уполномоченными государственными органами в области внешней миграции являются: Государственное агентство по миграции и демографии при Правительстве Кыргызской Республики, Министерство внутренних дел Кыргызской Республики, Министерство иностранных дел Кыргызской Республики, Министерство национальной безопасности Кыргызской Республики, Министерство обороны Кыргызской Республики». Такой конкретизации по уполномоченным государственным органам в области внутренней миграции не содержал (содержит) ни один релевантный НПА, также как не описан ни в одном НПА институциональный механизм управления миграционными процессами в целом.

Частота смены правительств и изменения структур правительства, особенно в условиях многопартийной парламентской системы власти в КР, не позволяют указывать функциональную ответственность конкретных государственных органов, уполномоченных реализовать миграционную политику в КР. В противном случае быстрое «устаревание» НПА и постоянная необходимость внесения в него изменений в соответствии с новыми конфигурациями Правительства становятся реальной проблемой миграционного законодательства и практики. Во избежание такого рода проблем в 2012 году была принята новая редакция Конституционного закона КР «О Правительстве Кыргызской Республики»,<sup>84</sup> где Статья 11 п.2 гласит: «Правительство, исходя из полномочий, указанных в настоящем конституционном Законе, распределяет функции по их реализации между министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами и местными государственными администрациями». Тем не менее, решение проблем изменения законодательства не решает вопросов развития институционального механизма управления миграционными процессами, включая изменения в структуре и функциях уполномоченного органа по разработке и реализации государственной миграционной политики. Эксперт по миграции А.Мусабаева<sup>85</sup> проследила изменения статусов уполномоченного органа по разработке и реализации государственной миграционной политики (со времени его формирования) как части всего институционального механизма управления миграционными процессами в КР.

<sup>84</sup> От 18 июня 2012 года N 85

<sup>85</sup> В.С. Малахов, Е.Б. Деминцева, А.Б. Элебаева, А.Д. Мусабаева, «Вступление Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз: влияние на процессы миграции», стр. 22

**Таблица 30. Развитие институционального механизма управления миграционными процессами в Кыргызской Республике**

Даты	Название институционального механизма	Принадлежность к государственному ведомству	Нормативный документ
1993-1999	Управление по миграции населения	Министерство труда и социальной защиты	Постановление Правительства от 30 июля 1993 №345
1999-2001	Государственное агентство по миграции и демографии	Правительство КР	Постановление Правительства от 17 августа 1999 №450
2001-2005	Департамент миграционной службы	Министерство иностранных дел	Постановление Правительства от 1 сентября 2001 №505
2005-2009	Государственный комитет миграции и занятости	Правительство КР	Указ Президента КР от 15 октября 2005 №462
Октябрь 2009	Министерство труда, занятости и миграции (преобразован из Госкомитета миграции и занятости)	Правительство КР	Указ Президента КР от 26 октября 2009 №425
Февраль 2012	Департамент внешней миграции (вопросы миграции переданы МИДУ, МТЗМ преобразовано в ММТЗ)	Министерство иностранных дел	Постановление Правительства от 20 февраля 2012 №122
Март 2013	Министерство труда, миграции и молодежи (преобразовано из ММТЗ)	Правительство КР	Постановление Правительства от 5 марта 2013 №109
Декабрь 2015	Государственная служба миграции (вопросы миграции переданы от преобразованного МТММ).	Правительство КР	Постановление Правительства от 11 декабря 2015 №854

Источник: «Вступление Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз: влияние на процессы миграции», № 26/2015 / [В.С. Малахов, Е.Б. Деминцева, А.Б. Элебаева, А.Д. Мусабаева]; [гл. ред. И. С. Иванов]; Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: Спец книга, 2015 стр. 23 и авторские дополнения по документам сайта Минюста КР

Как отмечают авторы отчета «Вступление Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз: влияние на процессы миграции»: «Постоянные ведомственные реорганизации негативно отразились на состоянии миграционной политики, поскольку подобная институциональная нестабильность отражалась на слабости институциональной памяти и недостатке потенциала институционального механизма для качественного выполнения возложенных на него функций. Слабость институционального механизма привела к тому, что вопросы миграции, как и прежде, не регулируются в должной мере и продолжают носить стихийный характер. Передача вопросов управления миграцией в министерства, в функции которых входило сразу несколько сфер, приводило к фактическому «растворению» вопросов миграционной политики в числе других приоритетов министерства».<sup>86</sup>

<sup>86</sup> См. там же, стр. 22

На сегодняшний день миграционная политика государства реализуется комплексной работой и подходом различных государственных органов, выступающих в качестве компонентов институционального механизма управления миграционными процессами в КР (см. схему в Приложении 5 «Институциональная рамка миграционной политики в КР»). Однако функциональное включение тех или иных государственных структур в институциональный механизм управления миграционными процессами в КР не всегда четко прописано, в целом фрагментировано по различным НПА миграционного законодательства, что не может не обуславливать снижение эффективности в реализации отдельных аспектов и задач миграционной политики, а также непонимание рядом госструктур своей роли в этом механизме. Так, например, авторы Специального отчета по итогам мониторинга и анализа реализации Закона КР «О предотвращении и борьбе с торговлей людьми»<sup>87</sup> констатируют: «Некоторые субъекты исполнения Закона, в частности Генеральная прокуратура и Государственная таможенная служба, иницируют выход из списка исполнителей Закона, что свидетельствует о недостаточном изучении своих функциональных обязательств и четкого, глубокого понимания норм Закона».

Положение<sup>88</sup> вновь созданной Государственной службы миграции при Правительстве КР как уполномоченного органа по миграции определяет полномочия, функции и задачи ведомства, которые включают и вопросы политики, и вопросы управления, в том числе:

- Разработка и реализация мер единой государственной миграционной политики на территории Кыргызской Республики и за ее пределами.
- Разработка и реализация нормативных правовых актов в сфере миграции и осуществление контроля за их выполнением.
- Мониторинг и оценка миграционной ситуации в Кыргызской Республике.
- Развитие системы организованного трудоустройства граждан Кыргызской Республики за рубежом.
- Регулирование процессов привлечения иностранной рабочей силы с учетом интересов внутреннего рынка труда Кыргызской Республики.
- Принятие мер по обеспечению защиты прав и законных интересов иммигрантов - этнических кыргызов и кайрылманов.
- Укрепление взаимодействия и обеспечение сотрудничества между государственными органами исполнительной власти и соотечественниками за рубежом по вопросам экономического, культурного и социального развития.
- Обеспечение прав беженцев в соответствии с международными обязательствами и с учетом интересов национальной безопасности.
- Участие в предупреждении, выявлении и пресечении торговли людьми.
- Участие в регулировании процессов внешней миграции.
- Развитие международного сотрудничества, международно-договорной базы в сфере миграции.

---

<sup>87</sup> Спец отчет по итогам мониторинга и анализа реализации Закона КР «О предотвращении и борьбе с торговлей людьми». Под ред. Е.Лященко, С.Баракановой. Июль, 2015

<sup>88</sup> Приложение 1 к Постановлению Правительства Кыргызской Республики от 11 декабря 2015 №854

Функциональное поле ответственности уполномоченного органа по миграции включает 30 функций, которые разделяются в Положении на «функции отраслевой политики», «функции координации и мониторинга», «функции поддержки», а также «функции предоставления услуг». В этом функциональном ряду находятся положения, включающие в себя как минимум конфликт интересов: принимая ключевые решения по предоставлению статусов иммигранта, кайрылмана, беженца, участвуя в определении и (пере)распределении квот на привлечение и использование иностранной рабочей силы по регионам и отраслям экономики, Госслужба в то же время рассматривает в установленном порядке жалобы и заявления физических и юридических лиц по вопросам миграции и выдает разрешения как на использование ИПС, так и на трудовую деятельность ИГ или ЛБГ. Другое конфликтное соотношение заключено между ответственностью Госслужбы миграции разрабатывать миграционную политику, осуществлять ее реализацию, а затем проводить оценку миграционной ситуации в КР. Также сложным представляется одно из ключевых функциональных положений: «...в установленном порядке вносит предложения в Правительство Кыргызской Республики о формировании ежегодно устанавливаемой квоты на привлечение и использование иностранной рабочей силы на территории Кыргызской Республики и распределении (перераспределении) квоты на привлечение и использование иностранной рабочей силы по регионам и отраслям экономики в соответствии с их потребностями», поскольку ведомство не обладает необходимой экспертизой по оценке потребностей рынков труда (региональных и отраслевых).

Обладая полнотой функциональных возможностей разрабатывать, реализовывать государственную миграционную политику и оценивать ее реализацию, Государственная служба миграции, тем не менее, не имеет зафиксированных полномочий осуществлять координацию деятельности других государственных органов по реализации государственной миграционной политики.

## Модуль В.3. Политические рамки

Восприятие решения проблемы «лишних» людей на рынке труда в КР через внешнюю трудовую миграцию как единственно верное, во многом способствовало «закрытию» вопроса при разработке стратегий развития страны. Среди приоритетов Национальной стратегии устойчивого развития КР на 2013-2017 гг. нет вопросов трудовой миграции. А в Плане Правительства по реализации стратегии в разделе «Рынок труда и занятость» указана лишь одна задача по государственной поддержке граждан КР, занятых на внешних рынках труда. Задача сформулирована как «расширение возможности и обеспечение стандартизации процедур трудоустройства за рубежом через внедрение организованного найма». И решением предполагается заключение соглашений между КР и странами приема об организованном найме, социальном страховании и защите трудящихся мигрантов, а также через внедрение минимальных требований к трудовым договорам и заключение соглашений о создании учебных центров по обучению и повышению квалификации и пр.<sup>89</sup>

Развитие концептуальных подходов и моделей в собственно стратегиях государственной миграционной политики в Кыргызстане представлено в отчете о влиянии на процессы миграции вступления КР в ЕАЭС<sup>90</sup> следующим образом:<sup>91</sup>

**Таблица 31. Основные положения концепций миграционной политики Кыргызстана в период независимости**

Название концептуального документа и год принятия	Концепция государственной демографической и миграционной политики КР (2000)	Концепция государственной миграционной политики до 2010 г. (2004г) и Государственная программа мер по регулированию миграционных процессов в КР на 2007-2010 (2007)	Программа содействия занятости населения и регулирования трудовой миграции до 2020 г (2013)
НПА, которым принят/утвержден данный документ	Указ Президента КР от 28.04.2000 г. №102 (часть, касающаяся миграционной политики, также была упразднена в связи с принятием в 2004 г. Концепции мигр.политики до 2010 г.)	Указ Президента КР от 30.04.2004 г. №151 (оба документа утратили силу в соответствии с Постановлением Правительства от 6.09.2013 №485 «О программе содействия занятости населения...»)	Постановление Правительства КР от 6.09.2013 г. (дополнена Постановлением от 28.11.2014 г., включает наряду с вопросами регулирования внешней трудовой миграции)
Основные приоритеты миграционной политики, указанные в документе	- Разработка миграционного законодательства - Создание миграционной службы и системы управления миграцией	- Достижение достаточной регулируемости миграционных процессов с учетом целей экономического роста, обеспечения национальной безопасности	- Защита прав трудящихся мигрантов - Домиграционная профессиональная подготовка потенциальных мигрантов

<sup>89</sup> В.С. Малахов, Е.Б. Деминцева, А.Б. Элебаева, А.Д. Мусабаева, «Вступление Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз: влияние на процессы миграции», стр. 27

<sup>90</sup> См. там же, стр. 24-26

<sup>91</sup> См. там же, стр. 25

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Диверсификация потоков трудовой миграции</li> <li>- Повышение конкурентоспособности трудящихся мигрантов на внешних рынках</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Обеспечение условий для реализации прав трудящихся мигрантов</li> <li>- Увеличение доли легализованной межгосударственной миграции</li> <li>- Развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества со странами – главными реципиентами трудящихся мигрантов из КР</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Создание рабочих мест на внутреннем рынке труда и сохранение достаточного потенциала профессиональных кадров в КР</li> <li>- Реинтеграция возвращающихся мигрантов</li> </ul>
Цели и задачи миграционной политики	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Сокращение миграционного потенциала</li> <li>- Стабилизация миграционных настроений и снижение миграционной подвижности населения</li> <li>- Активизация вхождения КР в международный рынок труда</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Обеспечение активного вхождения КР в международный рынок труда</li> <li>- Расширение контингента направляемой из республики рабочей силы</li> <li>- Развитие научной базы для изучения, прогнозирования миграционных процессов</li> </ul>	

Источник: «Вступление Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз: влияние на процессы миграции», стр 27

Как резюмирует автор, «анализ концептуальных документов, в частности положений, касающихся внешней трудовой миграции, продемонстрировал, что в последние 10-15 лет в таких документах прослеживается логика страны-экспортера трудовых ресурсов», то есть до настоящего времени «миграционная политика Кыргызстана концентрировалась в большей степени на вопросах внешней трудовой миграции в качестве важного инструмента обеспечения трудоизбыточного населения занятостью за рубежом». Другими словами, миграционная политика ориентирована на «выталкивание» населения с целью трудоустройства.

Концептуальные документы характеризуются недостаточной конкретизацией мер политики, обилием декларативных положений, и, что наиболее важно, отсутствием просчетов стоимости реализации разработанных стратегий и программ по миграции, а следовательно, отсутствием достаточного финансового обеспечения для эффективной реализации.

Важным представляется в стратегиях миграционной политики набор ожиданий, который возлагается на диаспоральные организации кыргызстанцев за рубежом. Хотя специальные НПА, регламентирующие деятельность зарубежных диаспор кыргызстанцев, не были приняты, но вопросы прав мигрантов за рубежом и их негосударственных объединений в 2015 году активно обсуждались в парламенте

в связи с двумя взаимопротиворечащими законопроектами, внесенными на рассмотрение Парламента (от партий Ата Мекен и Ар Намыс). Также в последние три – четыре года вопрос функций и статуса диаспоральных организаций представляется часто дискутируемым на политическом уровне и в связи с форумами Мекендештер. Основная цель и ожидание государства от диаспор состоит в том, что диаспоры призваны мобилизовать трудящихся внешних мигрантов на аккумуляцию средств для инвестирования в развитие страны отправки и конкретных сообществ на родине, способствовать более «рациональному» использованию денежных переводов трудящихся мигрантов из КР. Как отмечают авторы отчета «Миграция и содействие денежных переводов обучению»: «Денежные переводы – наиболее видимый и срочный путь, которым диаспора может поддерживать развитие и снижение бедности на родине».

Имея знания об обеих странах – отправки и назначения, диаспоры могут фасилитировать торговлю и инвестиции между ними. Имеется несколько путей использования ресурсов диаспор для мобилизации через рынки капитала: сберегательные счета, секьюритизация денежных потоков, транснациональные кредиты, использование связей диаспор или непосредственно фондов диаспор. Во многих странах члены диаспор становятся важнейшими источниками трансфера технологий, знаний и навыков для развития, инноваций в стране отправки.

В то же время сам феномен и потенциал диаспор кыргызстанцев в разных странах остается невыясненным. Так, учеными на основе изучения многочисленных диаспоральных объединений в мире установлено, что «диаспоры становятся местом аккумуляции неабсорбированных мигрантов», то есть чем сильнее диаспоры, тем ниже абсорбция (интеграция) мигрантов в странах приема.<sup>92</sup> В этом смысле расчеты на диаспоры как механизм интеграции и адаптации трудящихся мигрантов в культурной среде стран приема представляются недостаточно критично оцененными.

---

<sup>92</sup> Ибраева Г. и др., «Гендер и миграция», (Бишкек- Екатеринбург – Душанбе, 2013).

## Модуль В.4. Программные рамки

В формировании и реализации государственной миграционной политики КР значительную роль играют международные организации и местные организации гражданского общества. Среди международных организаций ключевыми, работающими с правительством в рамках мандатов поддержки миграционной политики, являются МОМ и УВКБ ООН. МОМ содействует Правительству Кыргызстана в решении возрастающих вызовов в области управления миграционными процессами и понимании миграционных вопросов, благодаря обмену информацией, обучению и укреплению потенциала. Определяя таким широким образом свой мандат, МОМ фактически является ведущим международным агентством, которое на системной основе поддерживает меры государственной политики по следующим направлениям:

- Борьба с торговлей людьми (Предотвращение, Защита, Преследование /Возвращение, Реабилитация, Реинтеграция).
- Помощь в возвращении мигрантов (Отправка беженцев и мигрантов).
- Техническое сотрудничество по управлению миграцией (управление границами). Также важнейшим компонентом в управлении миграцией представляется создание валидных баз данных и проведение качественных исследований миграционной ситуации, в чем МОМ предоставляет поддержку.

В мандат УВКБ ООН входит защита прав и благосостояния беженцев, а также обеспечение возможности реализовать свое право на поиск убежища и обустройство в другой стране, при наличии возможностей добровольного возвращения на родину, местной интеграции или переселения в третью страну.

Помимо международных организаций в реализации миграционной политики принимают активное участие другие международные организации: Всемирный банк (в частности, проект поддержки деятельности региональной сети практиков в области миграции и переводов МИРПАЛ), Европейский Союз (проект MIEUX – миграционный опыт ЕС), Фонд открытого общества (проекты, реализуемые в партнерстве с АУЦА «Построение благоприятной среды для разработки эффективной миграционной политики в КР: содействие укреплению потенциала государственных органов в области миграции и совершенствованию образовательной базы по миграции в КР» и «Защита прав мигрантов из Кыргызстана и других Центральноазиатских стран: оптимизация анализа государственной политики, наращивание потенциала и продвижение реформ»). Значительную поддержку институциональному развитию уполномоченного органа по миграции оказал Фонд NED. Организация межцерковного сотрудничества в целях развития ИССО в КР поддержала многочисленные проекты по миграции, в том числе: Проект создания и развития сети Партнерской Платформы «Центральная Азия в движении», куда объединились 25 общественных организаций Кыргызстана, работающие по вопросам миграции (внутренней и внешней). Платформа в реализации Программы «Центральная Азия в движении» нацелена в долгосрочной перспективе на инклюзивное гражданство, гражданские и социальные права, гарантированные для всех мигрантов и их семей в регионе Центральной Азии.

В краткосрочной перспективе Платформа работает для обеспечения:

- а) Доступа членов сообществ, уязвимых для миграции в своей местной среде к социальному обеспечению и экономическим возможностям.
- б) Включения в программные процессы внутренних мигрантов для получения государственных услуг на местном уровне.
- в) Признания национальными и региональными ключевыми лицами, принимающими решения, социальные и гражданские права нелегальных внешних мигрантов в Центральной Азии.

Одной из первых стала работать с кыргызстанскими диаспорами за рубежом и предоставлять помощь по защите прав соотечественников ассоциация «Замандаш». И сегодня эта организация занимает особенное место среди неправительственных структур, вовлеченных в формулирование, реализацию или оценку миграционной политики.

В последние годы сформировался Форум «Мекендештер» как постоянно действующая площадка для оценки эффективности миграционной политики КР и ее вызовов для эмигрантов из КР и внешних трудящихся мигрантов за рубежом. Форум уже стал брендом в миграционной политике КР и становится еще одним важным «игроком» в развитии миграционной политики в КР, способствуя объединению диаспоральных объединений кыргызстанцев за рубежом и оптимизации их влияния на развитие родины.

Несмотря на многочисленные проекты международных организаций, поддерживающих инициативы и планы миграционной политики, проектно-программная деятельность международных организаций по большей части остается фрагментированной, разрозненной, не приводит зачастую к устойчивым институциональным изменениям для государства и негосударственных игроков миграционной политики. Происходит это во многом в силу отсутствия координирующего органа управления миграцией и слабости политической воли для эффективного и результативного управления ресурсами финансирования мер миграционной политики. Слабость статуса уполномоченного органа по миграции для решения задач такого уровня демонстрируется красноречиво тем, что при разработке тех или иных стратегических документов и приоритетов развития вопросы миграции остаются «забытыми», а миграционная политика в целом не становится частью общенациональной стратегии экономической, демографической, социальной и других политик. Примером нечувствительности к вопросам миграции можно рассматривать деятельность по разработке и принятию Национальной стратегии устойчивого развития КР на 2013-2017 гг., координацию которой осуществляло Министерство экономики и в целом Правительство как коллегиальный орган.

В рамках деятельности различных акторов миграционной политики можно выделить несколько проблемных зон, в которых работают многие, и обнаружить сферы, наоборот, почти не представленные в миграционной «повестке». Среди «общераспространенных» направлений деятельности международных организаций, неправительственных организаций, государственных органов, частных агентств занятости – информационная деятельность.

Исследование «Гендер и миграция», выполненное по заказу и при финансовой поддержке ИССО, показало, что значительное количество проектов и программ, направленных на внешних мигрантов, исходило из допущения, что мигранты становятся нелегальными в силу своей неинформированности о нормах миграционного законодательства в стране приема, недостаточной осведомленности о процедурах легализации своего статуса. Однако, как убедительно доказывают авторы отчета, сама нормативная система и практика в стране приема конструируют нелегальность трудящихся мигрантов в силу целого ряда причин. Поэтому даже очень информированные трудящиеся мигранты могут не преодолеть барьеров на пути к легальному статусу.

Другим направлением, в котором работает немало организаций, является создание системы перенаправления для жертв торговли людьми, жертв трудовой эксплуатации и рабства среди внешних трудящихся мигрантов. Деятельность в этом направлении особенно поддерживается МОМ и нуждается в дальнейшей поддержке и расширении, поскольку для эффективности и устойчивости системы перенаправления важно усиливать потенциал всех звеньев этой системы, важно обеспечивать ресурсами убежища и другие инфраструктуры, а также систему экспертно-консультативного сопровождения. Также нуждается в дальнейшем расширении и поддержке инициатива по объединению усилий неправительственных организаций, работающих в сфере миграции, в единые платформы, что усиливает их голос в процессе принятия решений и позволяет достигать синергетического эффекта в управлении ресурсами, достижении целей и задач поддержки мигрантов разных категорий.

Опыт работы правозащитных организаций и других акторов миграционной политики по защите прав трудящихся мигрантов демонстрирует важность двух моментов: расширения практик защиты прав как универсальных прав человека за пределами национальных / гражданских прав, а также вовлечения игроков с уникальным мандатом и потенциалом в защите трудовых прав – профсоюзов нового образца, которые не замыкались бы в своей деятельности на национальных границах концепта трудовых прав и включали трудящихся мигрантов в сферу своей работы.

В деятельности государственных органов одной из ключевых функций является законотворческая инициатива в целях совершенствования, повышения эффективности миграционного законодательства. Отсюда – отмеченные ранее дублирование, коллизии НПА, фрагментация законодательства и пр. В этой связи актуальным представляется проведение инвентаризации законодательства и рассмотрение возможности кодификации, которая помогла бы связать разные секторальные направления миграции воедино и четко сформулировать комплексный институциональный механизм управления миграционными процессами. Такие меры назревают в связи с предстоящим внедрением Единой системы учета внешней миграции в целях совершенствования регулирования процессов внешней миграции, разработки мер по вопросам въезда-выезда иностранных граждан и лиц без гражданства, их перемещения по территории Кыргызской Республики, а также автоматизации межведомственного обмена, усиления борьбы с терроризмом, транснациональной преступностью, незаконной миграцией и иными вызовами и угрозами национальной безопасности Кыргызской Республики.

## РАЗДЕЛ Г. Выводы и рекомендации

### Модуль Г.1. Миграция в КР: Современные тренды

Принимая во внимание исторически сложившиеся процессы миграции в Кыргызстане, необходимо отметить, что самым массовым и динамичным потоком во внутренней и внешней миграции остается трудовая миграция. Основные причины трудовой миграции лежат прежде всего в экономической и политической плоскостях и связаны с неадекватностью развития систем занятости и демографических показателей трудовых ресурсов, эффективностью управления государственной политики в сфере труда и занятости, повышения эффективности труда и качества рабочих мест.

Доминирующим мотивом **внутренней миграции** в КР в период с 2010 по 2014 гг. является крайнее неравенство в региональном развитии, неразвитость рынка земли и капитала, что определяет вектор внутренней миграции – из регионов в г. Бишкек и прилегающую Чуйскую область. Такая «одновекторность» внутренней миграции способствует углублению целого ряда социально-экономических проблем: приток многочисленного потока внутриреспубликанских мигрантов не только обуславливает усиление борьбы за ограниченные на территории ресурсы и рост напряженности в перенаселённой столице и её агломерации, но и ухудшает перспективы регионального развития, стимулирует рост конфликтности из-за потока «замещающей» миграции из приграничных территорий страны, а также значительно изменяет этническую структуру народонаселения регионов.

Несмотря на риторику о необходимости регулирования миграции, внутренняя миграция остается неупорядоченной и неучтенной. Возможно, причиной неактивности государственной политики по миграции, как и в случае внешней трудовой миграции в РФ или РК, являются дешевый доступный труд, необходимый для поддержания экономической жизнеспособности региона назначения миграции, а также снижение социального давления невостребованных трудовых ресурсов в регионах вследствие сложностей в обеспечении занятости на местных рынках труда.

В результате доминирования экономических соображений и рыночных интересов в вопросах миграции, властный дискурс внутренней миграции сводится к «социально-экономическим проблемам» в обеспечении социальных гарантий, доступа к социальным услугам и благам внутренних мигрантов, и к «криминализации» мигрантской среды и пр. Задачи сохранения, обеспечения законных прав граждан при реализации гарантированной законодательством страны свободы перемещения не являются приоритетными, что обуславливает высокие социальные и человеческие издержки мигрантов.

Государству и обществу остаются невидимыми даже экономические эффекты домохозяйств в регионах от внутренней миграции, поскольку учет денежных переводов в случае внутренней миграции трудно осуществим и не исследуется.

Среди социальных факторов выталкивания миграции важным представляется влияние домохозяйства и семьи, поскольку принятие решения о трудовой миграции не принадлежит индивиду – мужчине или женщине: это решение – своеобразная семейная стратегия, нацеленная на диверсификацию источников доходов, минимизацию рисков домохозяйств и расширения доступа к финансовым ресурсам. Выгоды

и интересы домохозяйств становятся основой для равной возможности мужчин и женщин из домохозяйств включиться в миграционные процессы, в отличие от других стран региона, где рациональные доводы домохозяйств не изменили значительно традиционной гендерной культуры. Тем не менее, выезд женщин КР, особенно молодых, во внешнюю трудовую миграцию сопряжен с большим, по сравнению с внутренней миграцией, негативным отношением и барьерами, также как и в других странах региона. В целом, во внутренней миграции доля женщин выше, чем доля мужчин.

В этой связи важно отметить, что миграция существенно изменяет гендерный режим и соотношение полов как в отправляющемся потоке, так и в остающемся обществе. Во внутренней миграции миграционное поведение мужчин и женщин представляет ассиметричные потоки, гендерные миграционные риски обуславливают спад миграционной активности мужчин в период экономических кризисов, когда активность переходит к женщинам.

Изменения долей женщин и мужчин внешних и внутренних мигрантов, их возрастная структура существенно определяют изменения рынка труда и брачного рынка. Ассиметричность миграционных моделей (когда женщина, принимая на себя роль управленца и главного кормильца семьи, выезжает в трудовую миграцию) становится фактором расширения брачных рынков не только традиционно для мужчин, но и для женщин.

Соотношение массива законодательства, регулирующего иммиграцию и трудовую миграцию в КР с публичным дискурсом представляет контраст: наиболее обсуждаемым в СМИ и среди политиков является внешняя трудовая миграция из КР, вопросы внутренней миграции не очень популярны, в то время как иммиграционный поток в КР – еще менее частая тема, поскольку в массовом сознании крепко укоренилось представление о Кыргызстане как стране чуть ли не исключительно отправки мигрантов. Фактически в миграционной политике КР основной акцент делается на регулировании иммиграционных потоков.

Информационно-медийное пространство КР тему трудовой иммиграции и присутствия нелегальных иностранных граждан - трудящихся мигрантов рассматривает преимущественно в терминах коррумпированности разрешительных / регулирующих миграцию органов или угрозы безопасности страны со стороны нелегальных иммигрантов (которые при этом чаще всего интерпретируются как имеющие преступную идентичность).

Политики чаще всего оценивают иммиграцию по аналогии с внешней трудовой миграцией из КР в терминах экономической выгоды (средства, вырученные от предоставления иммиграционных квот и разрешений на работу, возможность местных жителей быть трудоустроенными на предприятиях и учреждениях с участием иностранного капитала) во многом, чтобы ответить на растущую ксенофобию населения и дискриминационные практики в отношении трудящихся мигрантов. Даже экспорт образовательных услуг правительством обосновывается на логике «терпения» из экономических выгод: «Экспорт образовательных услуг генерирует миллиарды долларов посредством расходов по оплате за обучение, а также различных сборов, расходов на проживание и дискреционных расходов. Экспорт образовательных услуг

создает новые рабочие места и увеличивает доходы государства». Такой подход мешает изучению социальных и культурных аспектов иммиграции в КР, дегуманизирует миграционный процесс и не позволяет защищать права и поддерживать человеческий потенциал иммигрантов в соответствии с ратифицированным международным законодательством КР в сфере миграции.

### **Политика**

Обилие нормативов, прежде всего подзаконных актов связано с тем, что ключевые НПА в сфере миграции содержат много отсылочных норм, обобщенных и декларативных положений, которые на фоне обширной нормативной базы международных Конвенций и Протоколов, ратифицированных страной, зачастую просто избыточны. Многие НПА в сфере миграции частично дублируют друг друга. Например, положения, касающиеся регулирования трудовой деятельности иностранцев и лиц без гражданства в КР. В части регулирования иммиграции и трудовой миграции в КР НПА разного уровня создают коллизию: Законы КР «Об инвестициях КР» и «О концессиях..» четко артикулируют отсутствие предельно допустимых норм привлечения ИРС на местные рынки труда или право экономических субъектов определять такие нормы в каждом конкретном случае соглашения, в то время как ежегодные постановления Правительства КР о ИРС фактически устанавливает такие допустимые нормы.

Несмотря на обширность нормативной базы миграционной политики КР, в отечественной государственной политике нет четкости понимания правового статуса мигрантов, международно-правовой специфики и правового регулирования данного явления. Нефиксирование на вопросе правового статуса мобильных субъектов делает их уязвимой группой населения и усложняет работу по определению масштабов международной миграции.

Анализ массива принятых в последние годы НПА в сфере миграции позволяет заключить, что внутренняя миграция не входит в «мейнстриминг» повестку национального законодательства, также как и то, что развитие миграционного законодательства в целом исходит не из реалий актуальных миграционных процессов, а из административных потребностей и интересов. Визуализация процесса законодательства в сфере миграции позволяет отметить тенденции развития национального миграционного законодательства: подзаконные акты преобладают над законами, особенно в сфере регулирования иммиграции, внешней трудовой миграции в КР.

Несмотря на «рациональность» небольшого количества НПА в сфере внешней миграции в силу ограниченности возможностей влияния на положение мигрантов из КР за рубежом, государство также уходит и от регулирования вопросов, которые касаются возвращающихся мигрантов.

### **Существует ряд вызовов, связанных с развитием институционального механизма по управлению в КР внутренними и внешними миграционными процессами:**

- Существует разница между юридической и фактической моделями взаимодействия механизма: ряд ключевых государственных органов не принимают на себя существующие в их мандате де-юре ответственность и полномочия по управлению миграционной политикой, а уполномоченный орган не обладает достаточными полномочиями для эффективной координации. В силу наличия разницы де-юре и

де-факто деятельности институционального механизма по управлению миграцией такие функции, как интеграция иммигрантов (включая кайрылманов) и ре-интеграция трудящихся мигрантов не выполняется ни МКИТ, ни МО.

- Несмотря на то, что на протяжении суверенного развития КР институциональный механизм по миграции отличала неустойчивость, уполномоченным органом по миграции зачастую справедливо определялась структура Правительства КР, регулирующая сферу труда и занятости в КР. В свою очередь миграция понималась как в основном связанная с процессами трудовой мобильности, экономическими показателями и занятостью. Но регулирование в сфере миграционной политики акцентировалось на функциях контроля и охраны порядка, право применение в области трудовых отношений смещалось с обеспечения стандартов труда к использованию инструментов контроля (разрешения на работу, регистрация и пр) в области политики трудовой миграции.
- Мандат ключевых структур институционального механизма по управлению миграционными процессами не всегда очевидно формулируется в отношении вопросов внутренней миграции. На практике это ведет к проблемам для мигрантов: так, ГКНБ, МВД способствуют закреплению взгляда на миграцию, в том числе внутреннюю, с точки зрения рисков терроризма, угрозы национальной безопасности, борьбы с криминализацией общества. Мигранты, имея маргинальный статус в связи с пространственной мобильностью, подвергаются стигматизации и дискриминации.

Деятельность отдельных компонентов институционального механизма (например, центров занятости в регионах) не критично воспринимается как значимая и неизбежная, но при этом на протяжении более чем двух десятилетий не предпринимается анализ результативности, воздействия и не принимаются коррективы в существующие стратегии деятельности.

Несмотря на то, что ряд исследований по внутренней миграции указывает на одну из важных причин – неразрешенность вопросов по рынку земли и капитала, до сих пор не зафиксировано даже попыток адресовать данные вопросы в законотворческом процессе.

Административные возможности при существующей политической воле и политической культуре обеспечить реализацию гражданских прав и социальной защиты иммигрантов – кайрылманов не учитывались в процессе законотворчества, что обернулось на практике проблемами в получении гражданства и реализации прав, доступа к базовым социальным услугам. В отношении кайрылманов государством не реализуются меры по функции интеграции и адаптации, что обуславливает и нелояльную среду для переселенцев, и создание очагов напряженности между местными жителями и кайрылманами.

Обладая полнотой функциональных возможностей разрабатывать, реализовывать государственную миграционную политику и оценивать ее реализацию, уполномоченный орган по миграции, тем не менее, не имеет зафиксированных полномочий осуществлять координацию деятельности других государственных органов по реализации государственной миграционной политики.

Сфера притока иностранных инвестиций вместе с трудовыми ресурсами в КР редко становятся предметом социально-экономического и политического анализа. Если говорить в терминах выгод и издержек, то оказывается, что эффективность иностранных инвестиций в развитие – вопрос дискуссионный. Данные свидетельствуют, что предприятия с иностранным капиталом составляют значительную долю экономики КР, при этом менее чем на четверть формируют экспортный поток, увеличивая долю импорта более чем на треть.

Прямые иностранные инвестиции не могут служить главным источником развития экономики КР. В имеющейся в КР системе финансово-валютной политики складываются условия для хронического дефицита собственных инвестиционных ресурсов. Уровень либерализации инвестиционного законодательства КР не соответствует уровню развития национальной экономики и создаёт дополнительные риски как для инвестора, так и для кыргызской экономики.

### **Статистический учет**

Учет внутренней миграции основан на следовании российской модели законодательного различения места жительства и места пребывания и отражает попытку государства минимизировать свою ответственность за региональное развитие, за обустроенность регионов, планирование и управление расселением и размещением производительных сил, за своевременное развитие значимых инфраструктур энергетики, транспорта, информации и связи.

Инструменты регистрации по месту пребывания – лист прибытия и лист выбытия – не являются эффективными для представления полной картины внутренней миграции. Гражданин, переехав из одного села/города в другую территорию внутри страны, не имеет действенных стимулов обязательно проходить через процедуры выписки/прописки.

Отсутствие значимых исследований или анализа в сфере иммиграции и иммиграционной политики Кыргызстана обуславливает то, что имеющиеся данные не позволяют судить о социально-демографическом портрете иммигрантов (ИГ, ЛБГ, беженцев и ЛИУ, кайрылманов), о том, чем занимаются и за счет чего живут иммигранты. Неясность обуславливает непонимание их потребностей и интересов, не позволяет оценить необходимость в защите прав, а также снижает возможности предотвращения конфликтов на почве миграции.

Переписи населения и выборочные обследования домохозяйств, обследования рабочей силы и другие подходы по получению данных о внутренней миграции (а также потенциально и трудовой и прочей иммиграции) имеют издержки в виде ресурсоемкости (и в этой связи редкости замеров), а также ненадежности информации, основанной на предоставляемой респондентом информации.

Органами местного самоуправления, государственными структурами и гражданским обществом и международным сообществом уже апробированы различные модели учета неустойчивого потока внутренних мигрантов, оказания помощи в сохранении доступа внутренних мигрантов к социальным благам и услугам. Однако до сих пор не предпринята попытка обобщить такие инициативы и извлечь уроки и принять наиболее эффективные стратегии за основу государственной политики в области внутренней

миграции. Ригидность в этом вопросе воспроизводит массовые представления о коррупционной выгоде неучтенной миграции для местных властей и снижает уровень доверия к структурам управления.

Методология, применяемая Государственной пограничной службой КР для учета фактов пересечения границы, а также отсутствие межведомственной информационной системы и единой электронной базы данных, не позволяют понять картину мобильности граждан КР и иностранных граждан, въезжающих в/выезжающих из КР. Эффективный учет трудовой иммиграции в КР отсутствует, практически невозможно ввиду отсутствия качественной и эффективной методологии сбора на пунктах въезда и выезда в страну получить данные по полу, профессии, цели, времени выезда и др. характеристикам иностранных граждан.

Эффективный учет трудовой иммиграции в КР отсутствует, практически невозможно ввиду отсутствия качественной и эффективной методологии сбора на пунктах въезда и выезда в страну получить данные по полу, профессии, цели, времени выезда и др. характеристикам иностранных граждан.

## Модуль Г.2. Миграция из КР: Современные тренды

По объему, по политическому значению, а также оценке краткосрочной экономической выгоды в миграционной политике КР внешняя трудовая миграция занимает доминирующее место.

Основными странами назначения внешней миграции в СНГ по прежнему остаются Россия и Казахстан, в то время как круг стран вне СНГ постепенно расширяется. Но разница объемов внешней миграции из КР в страны вне СНГ по сравнению со странами СНГ связана со следующими факторами: «языковым барьером», слабой информационной базой о трудоустройстве, отсутствием в регионе опытных агентств по трудоустройству за рубежом, опыта трудоустройства и проживания в странах импорта рабочей силы, наличием жесткой конкуренции на рынках труда западных стран, слабостью этнических миграционных сетей в странах-реципиентах, а также наличием визового режима и других эффективных инструментов учета и контроля за неурегулированной миграцией.

Составляя более 90% всего внешнего потока из КР, трудовая миграция в РФ обуславливает высокую степень политической зависимости и зависимость экономики КР от российской экономики.

Актуальные социально-демографические характеристики кыргызстанских трудящихся мигрантов за рубежом, прежде всего в РФ:

- Внешние трудящиеся мигранты преимущественно трудоспособного возраста, и есть тенденция увеличения числа тех, кто выезжает из страны до достижения совершеннолетия.
- Большую долю трудящихся мигрантов в РФ и РК составляют молодые мужчины, хотя доля женщин и девочек – самая значимая в регионе.
- Среди мигрантов в РФ более 65% составляют жители южных областей КР, в отдельных регионах, например, в Баткенской области почти 35% трудоспособного населения выехали или имеют опыт работы в РФ.
- Средняя продолжительность пребывания в России составляет почти 25 месяцев, т.е. чуть более двух лет, причем около 20% мигрантов живут более длительно (почти пять лет). Более 40% опрошенных хотели получить российское гражданство и остаться в стране навсегда, рассматривая Россию как страну постоянного проживания. Еще 20% мигрантов были настроены на длительное проживание в стране с последующим возвратом. И только около 30% мигрантов предпочитают быстрый заработок и возврат домой.

Для определенной доли эмигрантов из КР в РФ, родители которых получили десятилетия назад российское гражданство и осели в РФ, складывается принципиально новая ситуация: возвращаясь временно или на постоянное жительство в КР, они нуждаются в мерах по адаптации и интеграции уже в КР. В большинстве случаев «возвращение» трудящихся мигрантов в КР дает начало новому витку миграции или ведет к продолжению существующего цикла жизни в бедности и безработице, поскольку в стране до сих пор нет эффективных мер по развитию занятости и местных рынков труда, по содействию возвратной миграции и адаптации возвращающихся граждан в условиях местных рынков.

**Представления о детерминированности внешней трудовой миграции бедностью и безработицей не подтверждаются уже целым рядом фактов и аргументов:**

Для молодежи проблема не всегда в безработице, о чем может свидетельствовать рост доли экономически неактивных лиц в трудоспособном возрасте, а также наличие таких феноменов ограниченной мобильности населения регионов (кейс Нарынской области и некоторых районов Иссык-Кульской области) на фоне наихудших показателей занятости, безработицы, бедности.

В динамике трудовой внешней миграции складывается ряд неблагоприятных тенденций: снижение эффективности труда в КР, усиление несоответствия между темпами роста производительности труда и зарплаты, увеличение доли неквалифицированных работников, рост доли не имеющих профессионального образования. Ни на внутренних, ни на основных внешних рынках труда не складывается стимулов для профессионального качественного развития кыргызстанских трудовых ресурсов. Снижение образовательного потенциала внешних мигрантов в долгосрочной перспективе сулит фундаментальные риски на фоне надвигающегося глобального кризиса квалификации и может стать барьером для будущей модернизации и развития.

В этой связи более рациональное управление образовательной (э)миграцией представляется важной перспективой (включая анализ причин утечки мозгов и барьеров к возврату квалифицированной миграции).

Данные МОМ свидетельствуют о том, что Кыргызстану принадлежит печальная участь регионального лидерства в показателях торговли людьми. КР является страной происхождения, транзита и назначения торговли людьми в целях трудовой эксплуатации и рабства и сексуальной эксплуатации женщин, детей, мужчин. Странами назначения трудовой эксплуатации и рабства кыргызских мужчин, женщин и детей являются в основном Россия и Казахстан, реже – Турция или Арабские эмираты, а также сам Кыргызстан (особенно это происходит в сельскохозяйственном секторе, лесном хозяйстве, строительстве и текстильной индустрии). Среди кыргызстанских граждан - жертв торговли большинство составляют женщины.

Уязвимость граждан КР - трудящихся мигрантов в РФ или РК не в последнюю очередь связана с моделью миграционного поведения: только треть внешних мигрантов имеют предварительный опыт внутренней миграции. Будучи, в основном, выходцами из сельской местности, мигранты приезжают в большие города и попадают в ситуацию культурного шока. Здесь роль социальных сетей соотечественников в адаптации к изменениям очень высока, хотя именно последние в силу высокой зависимости мигрантов по приезду могут становиться барьерами для дальнейшей интеграции мигрантов в принимающее сообщество (диаспоральные объединения как залог неснижения потенциала интеграции, как основа для формирования геттоизированных ниш на этнически сегрегированных рынках труда и жилья и пр.).

Важным представляется дополнительное изучение возможных форм дестабилизирующего влияния сообществ соотечественников на мигрантов из КР (проблемы криминальных отношений, роста насилия, распада традиционного этнического доверия и пр.).

Денежные переводы мигрантов, очевидно положительно влияя на макроэкономические показатели стран отправления и стран назначения (снижая уровень бедности, повышая качество жизни оставшихся сообществ, значимо вкладывая в производство ВВП стран приема, получая прямые финансовые выгоды от выдачи (продажи) разрешительных документов, средств за переводы в банковские структуры, в виде расходов на проживание и питание во время пребывания и пр), на микро и мезо уровнях (домохозяйства и в сферах) могут приводить и к негативным последствиям:

- есть данные о частичном стимулировании денежных переводов инфляционного давления в секторах, не связанных с торговлей (цены на земли и жилье);
- есть доказательства тенденции замены трудовых доходов на трансферты, что свидетельствует о стимулах трудоспособного населения переходить в категорию неактивных экономически лиц;
- есть данные об увеличении объемов расходов на тои в семьях, получающих трансферты;
- есть данные о распаде семейных традиционных структур и режимов под влиянием миграции и денеджных трансфертов (насилие, утеря традиционных ценностей и механизмов взаимодействия и пр.).

Трансферты невозможно рассматривать в качестве инвестиций, что подтверждает расходная политика домохозяйств, получающих денежные переводы, где структура потребления преобладает над инвестициями. Хотя здесь нет единства мнений исследователей и выводы могут варьироваться в зависимости от того, как определять инвестиции. Так, если ремонт дома – инвестиция, то значимая доля трансфертов покрывает именно эту расходную цель.

Непродуктивное использование денежных переводов, слабость инвестирования в образование детей, поддержание здоровья может объясняться отчасти ограниченностью предложенных услуг в регионах (низкое качество образовательных услуг, девальвация образования на рынке труда и пр.).

В исследованиях по денежным переводам установлены значительные региональные различия в структуре доходов населения, в частности наибольшую величину доли трансфертов в доходах населения имеют только жители южных областей, что обуславливает необходимость дифференцированного учета воздействия миграции на бедность или другие экономические показатели.

Экономическая ситуация традиционно больше отслеживается на макроуровне, на основе ключевых макроэкономических показателей. Но как показывает практика, макроэкономическая ситуация не всегда позволяет понять ситуацию на уровне домохозяйств, индивидов. Здесь необходимы также и микроподходы и/или более детальное изучение связей с другими макроэкономическими показателями.

Целый ряд аспектов взаимодействия миграции и факторов развития требует пристального изучения и отказа от мифов и допущений (например, вопрос демографического старения и депопуляции народонаселения в регионах, влияние иммиграционного потока в КР на брачный рынок и на рождаемость и др).

Миграция меняет и конфигурации рынка труда, уровень инновационности, а также деформирует отдельные профессиональные ниши.

### **Политика**

Частота смены правительств и изменения их структур негативно отражается на институциональной памяти, преемственности деятельности государственных органов в сфере миграции, в связи с чем быстрое «устаревание» НПА и постоянная необходимость внесения в них изменений в соответствии с новыми конфигурациями правительства становятся реальной проблемой миграционного законодательства и практики.

В законодательстве КР существуют нормы, которые противоречат нормативному полю стран приема. Например, закон и власть в КР терпимо относятся к наличию двойного гражданства у эмигрантов, что отражено в Конституции КР и Законе КР «О гражданстве Кыргызской Республики», в то время как законодательство РФ наоборот ужесточает контроль и санкции за обладателями российского гражданства без выхода из кыргызстанского. В данной ситуации государство не инициирует действенных шагов для заключения двусторонних договоров с РФ по либерализации этого вопроса.

В сфере внешней трудовой миграции государство приняло стратегию развивать ЧАЗы и/или межгосударственные структуры посредничества в трудоустройстве. Среди работавших легально в 2010 году ЧАЗов большая доля была ориентирована на работу с РФ (50%), Объединенные Арабские Эмираты и страны Персидского залива (28%), Военные базы Вооруженных сил США (12%) в Афганистане, в Турции (2,5%), Чехии (2,5%), Финляндии (2,5%), США и Канаде (2,5%). Доля трудоустроенных по каналам ЧАЗов не составляет статистически значимых величин, а предыдущий опыт «оргнабора» в РФ не получил своего развития и не был изучен.

Государственная политика делает попытки наделять диаспоральных организаций ответственностью за мобилизацию инвестиционного потенциала внешних мигрантов, за защиту прав мигрантов, за воспроизводство гражданской и этнической идентичности за рубежом. Однако данные исследований свидетельствуют о функциональной неспособности диаспор отвечать таким ожиданиям. Вопрос о роли других потенциальных акторов, например, профсоюзов в повестки государственной политики не включался.

### **Статистика**

Сложности методологии оценки обладателей двойного гражданства (кыргызстанского и российского; кыргызстанского и казахстанского): реально учесть количество получателей гражданства РФ и РК не представляется возможным.

Статистика в сфере образовательной эмиграции неполна (менее 1%), фактически разрозненные данные по странам учитывают только обучающихся по государственным грантам мигрантов. Те, кто учатся за свой счет, обучающиеся в странах, не входящих в «лидеры» экспортеров образовательных услуг для граждан КР, не учитываются вообще.

## Модуль Г.3. Рекомендации

### По вопросам эффективного учета миграционных потоков

1. Целесообразно создать межведомственную информационную систему с единой электронной базой данных, с привлечением государственных органов (ГКНБ, ГПС, ГРС, МИД, МВД и др.), организаций (ОАО «Международный аэропорт «Манас», ГП «Кыргыз темир жолу») и компаний (авиакомпании, гостиницы и др.), связанных с внешней и внутренней миграцией. В инструмент учета важно включить все социально-демографические характеристики мобильности людей. С самого начала введения таких учетных инструментов важно продумать возможности автоматизации процесса обработки информации, собранной при помощи такого рода инструментов, с целью обеспечения разработки аналитических и статистических данных.
2. При изменении заявленного иностранными гражданами мотива и продолжительности пребывания в КР важно изучать причины и социально-демографический портрет таких иностранных граждан в целях оптимизации иммиграционной политики.
3. Целесообразно на правительственном уровне принять решение по внедрению альтернативных регистрации граждан КР (на основе листов прибытия/убытия) механизмов (например, в виде электронной базы биометрических данных с использованием «идентификационного номера» как пререквизита во всех финансовых и других транзакциях гражданина с государством и бизнесом), которые позволят оперативно и точно получать информацию о внутренних перемещениях граждан. При этом введение таких электронных систем учета граждан должно быть обеспечено системами защиты персональной информации, чтобы предотвратить риски. Одновременно целесообразно внедрение подушевого финансирования в системе предоставления государственных и муниципальных услуг на основе учета «идентификационного номера» с четкой и прозрачной отчетностью и мониторингом.
4. По аналогии с идентификационными номерами граждан КР иностранным гражданам, ЛБГ и ЛИУ при предоставлении ВНЖ необходимо присваивать цифровые коды, по которым они могут получать доступ к услугам, предоставляемым государственными и муниципальными органами. При введении цифровых кодов для иностранных граждан и ЛБГ в целях анализа и учета целесообразно введение разных кодов для трудящихся, обучающихся иностранцев, приезжающих с целью религиозного миссионерства и других категорий целей пребывания в КР.
5. Активизировать обмен информацией и статистическими данными, методологиями сбора статинформации по важнейшим вопросам миграции в/из КР. Особо важной задачей представляется включение гендерного подхода в процесс сбора информации и разработки методологий.
6. В систему статистического учета иностранных граждан и ЛБГ необходимо ввести критерии дезагрегации по полу, возрасту, стране происхождения и пр., что позволит более четко представлять себе особенности миграционного поведения иностранных граждан.

7. Включение в систему учета миграционных передвижений всех компетентных структур и координация в процессе обмена данными позволит более полно учитывать мобильность граждан КР и на этой основе эффективнее планировать и предоставлять государственные и муниципальные услуги, а также сделает более полной информацию по мобильности иностранных граждан и ЛБГ в КР. В частности, требование предоставления органами МСУ данных по перемещениям иностранных граждан и граждан КР в систему «е-регион» позволит иметь альтернативную данным национальной статистики информационную систему. Помимо получения дополнительного административного источника информации такое нововведение позволит ускорить процесс внедрения электронного правительства и повысит прозрачность и эффективность управления на местном уровне.
8. В целях более эффективного и полного использования статистических данных на основе ИОДХ, ОРС и других постоянных обследований целесообразно открыть доступ к базам данным для исследователей вопросов миграции при обеспечении соответствующих мер безопасности личной информации.
9. Рассмотреть возможность наделения уполномоченного органа по миграции функцией и полномочиями по сбору данных по миграции от всех вовлеченных государственных и муниципальных структур.

**В сфере развития и оптимизации миграционного законодательства, выработки политик и стратегий:**

1. Провести аудит законодательства в сфере миграции с критической оценкой релевантности разных его сфер задачам регулирования внутренней и внешней миграции, разработав на этой основе рекомендации по оптимизации миграционной политики, включая вопросы институционального механизма по управлению миграцией.
2. Рассмотреть вопрос кодификации миграционного законодательства с целью решения вопроса о дублировании нормативов, снятия коллизий и включения регулирующих положений по «узким» местам практики управления миграцией. В основу миграционного кодекса важно положить баланс ключевых целей эффективной миграционной политики: экономический прагматизм государства, вопросы национальной безопасности и защиты прав человека – гражданина КР.
3. Разработка и развитие НПА в рамках миграционного законодательства должны стать частью комплексного государственного подхода в регулировании занятости, экономической активности населения, безработицы и политики заработной платы в КР.
4. Разработать и принять комплексный план Правительства КР по управлению миграцией (внутренней, внешней) на среднесрочную перспективу с конкретными мерами политики в сфере смежных вопросов управления безработицей, занятостью, политикой заработной платы и сферой труда, социальной защиты, интеграции и адаптации трудящихся мигрантов и иммигрантов в КР, информационной политики и т.д. с соответствующей калькуляцией.
5. Растущее демографическое давление требует нахождения новых эффективных подходов, в которых акцент должен сместиться с задачи создания рабочих мест

на создание качественных рабочих мест, способных стать отечественной альтернативой эмиграции.

6. На основе опыта миграционной политики разработать и внедрить эффективные инструменты определения потребности в ИРС (вкл. тесты рынка труда, списки дефицитных профессий, квоты – в соотношении с объемами экономически активного населения и пр.) и регулирования иностранной рабочей силы на предприятиях в КР. В частности, важно рассмотреть необходимость введения допустимых норм привлечения ИРС как по сферам экономики, так и по отдельно взятым предприятиям с участием иностранного капитала.

**По вопросам изучения различных аспектов миграции для оптимизации политик и практик управления миграцией:**

1. Провести исследование влияния рынка земли на миграционное поведение граждан КР (в разрезе территорий) и разработать пакет рекомендаций по развитию законодательства и практик землепользования.
2. При изменении заявленного иностранными гражданами мотива и продолжительности пребывания в КР важно изучать причины и социально-демографический портрет таких иностранных граждан в целях оптимизации иммиграционной политики.
3. Целесообразно проведение комплексной оценки эффективности политики КР в отношении кайрылманов и выработки рекомендаций в целях обеспечения равных возможностей получения статуса и реализации прав.
4. Включить в стратегии и планы средней и долгосрочной деятельности государственных исследовательских и академических структур по изучению актуальных вопросов миграции в/из КР (в том числе вопросы изменений структуры народонаселения, территорий, брачного рынка и пр.).
5. Провести исследование влияния рынка земли на миграционное поведение граждан КР (в разрезе территорий) и разработать пакет рекомендаций по развитию законодательства и практик землепользования.
6. В силу значительного объема данных, представляемых в миграционном профиле, целесообразно представлять тематические серии по миграционным вопросам.

**Для повышения эффективности институционального механизма по управлению миграцией:**

1. Целесообразно принятие решения правительства о наделении тех или иных структур полномочиями для реализации функций миграционной политики, сегодня не реализуемых или находящихся на «периферии» внимания государства. В частности, вопросы интеграции кайрылманов всех возрастов, пола, статусов занятости и пр. или реинтеграции трудящихся мигрантов и членов их семей после возвращения из долгосрочной эмиграции. Также важно более активное включение ОМСУ в институциональный механизм по управлению миграцией. Учитывая наднациональный характер концепта прав человека, целесообразно в мандат института Омбудсмена включить задачу по защите прав иммигрантов.

2. МО, МКИТ и уполномоченному органу по миграции необходимо разработать план мер и стратегии деятельности по интеграции иммигрантов и ре-интеграции трудящихся мигрантов – возвращенцев (обеспечить реализацию потребностей и интересов иммигрантов, получающих образовательные услуги в КР, гарантии недискриминации и соблюдения прав человека в формировании информационной политики государства и пр.).
3. Планы действий правительства в рамках миграционной политики должны четко формулировать краткосрочные и среднесрочные цели и индикаторы процессов и результатов.

## ГЛОССАРИЙ

**Адмиссия** (допуск) – разрешение въехать в страну. Иностранцу «разрешено въехать», если он пересек пункт пропуска (авиа, морской или автомобильный), и ему было дано разрешение должностными лицами, осуществляющими контроль на границе. Въезд иностранца, который осуществлен тайно, не считается «разрешенным».

**Ассимиляция** – адаптация одной этнической или социальной группы, обычно меньшинства, к другой. Ассимиляция означает принятие языка, традиций, ценностей и поведения либо даже фундаментальных жизненных интересов и изменение сознания принадлежности.

**Беженец** – лицо, не являющееся гражданином Кыргызской Республики и ходатайствующее перед Кыргызской Республикой о признании себя беженцем, которое находится вне страны своей гражданской принадлежности или места своего постоянного проживания в силу обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, религии, национальности, политических убеждений, принадлежности к конкретной социальной группе, а также реальной опасности подвергнуться преследованию в вооруженных и межнациональных конфликтах и которое не может, в силу таких опасений, или не желает воспользоваться защитой своей страны.

**Внутренняя миграция** – передвижение людей из одного региона страны в другой с целью или намерением поиска нового места проживания. Такая миграция может быть временной или постоянной. Внутренние мигранты перемещаются, но остаются в пределах территории страны своего происхождения (напр., миграция из сельской местности в города).

**Возвратная миграция** – передвижение лица, возвращающегося в свою страну происхождения или место постоянного проживания обычно после, по крайней мере, годичного пребывания в другой стране. Это возвращение может быть добровольным или недобровольным. Возвратная миграция также может осуществляться посредством добровольной репатриации.

**Возвращение** – в широком смысле относится к действию или процессу возврата. Возвращение может быть в пределах территориальных границ государства, как в случае с возвращением лиц, перемещенных внутри страны и демобилизованных военных. Возвращение может быть из принимающей страны (а также транзитной страны или страны назначения) в страну происхождения, как в случае с беженцами, лицами, ищущими убежища, и квалифицированными гражданами. Возвращение также бывает добровольное, принудительное, упрощенное или спонтанное.

**Воссоединение семьи** – процесс, при котором члены семьи, уже разлученные посредством принудительной или добровольной миграции, воссоединяются не в стране своего происхождения.

**Временные трудящиеся** – квалифицированные, неквалифицированные или мигранты, необученные трудящиеся, остающиеся в принимающей стране на определенные сроки, предусмотренные в трудовом договоре с каждым отдельным рабочим или в договоре, заключенном с предприятием. Они также называются трудящиеся-мигранты по договору.

**Вынужденная миграция** – общий термин, используемый для характеристики миграционных потоков, в которых присутствует элемент принуждения, в том числе угроза жизни и существованию, как следствие природных или техногенных причин (напр., перемещения беженцев или лиц, перемещенных внутри страны, а также людей, перемещенных из-за природных или экологических катастроф, химических или атомных аварий, голода или программ развития).

**Государство происхождения** – государство, гражданином которого является соответствующее лицо.

**Гражданство** – правовая связь между человеком и государством.

**Депопуляция** – систематическое уменьшение абсолютной численности населения какой-либо страны или территории как следствие суженного воспроизводства населения, когда последующие поколения численно меньше предыдущих (смертность превышает рождаемость, высокая эмиграция, существуют обстоятельства, вызывающие большие потери людей – например, война), то есть во время депопуляции наблюдается убыль населения.

**Депортация** – действие государства, пользующегося своим суверенным правом по выдворению иностранца со своей территории в конкретное место после отказа в принятии или прекращения срока разрешения на пребывание.

**Диаспора** – относится к любому лицу или этническому населению, которое покидает свою традиционную этническую родину и расселяется в других частях света.

**Дискриминация** – отсутствие равного отношения ко всем людям в случае, когда нельзя найти обоснованные различия между теми, кто пользуется преимуществом и теми, кто не пользуется. Дискриминация запрещена в отношении «расы, пола, языка или религии».

**Естественный прирост населения** – разность между числом родившихся живыми и числом умерших за определенный период.

**Жертва торговли людьми** – человек, являющийся жертвой преступления торговли людьми.

**Иммигрант** – лицо, являющееся иностранным гражданином или лицом без гражданства, въезжающее в Кыргызскую Республику на законных основаниях с целью постоянного жительства.

**Иммиграция** – въезд иностранных граждан или лиц без гражданства в Кыргызскую Республику на постоянное жительство.

**Иммобильный** – неподвижный.

**Иностранный гражданин** – лицо, принадлежащее или имеющее гражданство другого государства.

**Интеграция** – процесс, при котором иностранных граждан принимают в обществе – в индивидуальном порядке и как группу. Конкретные требования к принятию обществом принимающей страны могут существенно меняться в зависимости от страны; ответственность за интеграцию лежит не только на одной конкретной группе, а скорее на нескольких сторонах: самих иммигрантах, правительстве, организациях и населении принимающей страны.

**Кайрылман** – этнический кыргыз, являющийся иностранным гражданином или лицом без гражданства, добровольно переселяющийся в Кыргызскую Республику и получивший статус кайрылмана.

**Квота** – количественное ограничение. В контексте миграции во многих странах устанавливаются квоты или предельные показатели количества мигрантов, которым ежегодно разрешается въезжать в страну.

**Ксенофобия** – международного принятого определения ксенофобии не существует. Хотя это явление можно описать как отношение, предрассудок и поведение, которое отрицает, исключает и зачастую очерняет людей, основываясь на мнении, что эти люди являются иностранцами и не входят в общество или нацию.

**Легализация** – действие по приданию законности; разрешение, подтверждение посредством санкционирования.

**Лицо без гражданства** – лицо, не являющееся гражданином Кыргызской Республики и не имеющее доказательств своей принадлежности к гражданству другого государства.

**Лица, ищущие убежища** – лица, желающие быть допущенными в страну в качестве беженцев и ждущие решения по своим заявлениям на статус беженца в соответствии с имеющимися международными и национальными законодательными нормами.

**Мардикер** – подённый рабочий, подёнщик, чернорабочий. С языка фарси «мардикор» – «храбрый работник», или «мужская работа». На практике устоялось представление о мардикерах как поденщиках, нанимающихся за небольшие деньги на любую работу. Отмечается, мардикеры – наиболее уязвимая группа трудящихся.

**Маятниковая (приграничная) трудовая миграция** – регулярный выезд граждан Кыргызской Республики на территорию сопредельного государства и въезд граждан сопредельного государства на территорию Кыргызской Республики в целях осуществления трудовой деятельности при условии постоянного проживания на территории государства выезда.

**Международная миграция** – перемещение лиц, покидающих страну происхождения или страну обычного проживания с целью постоянного или временного проживания в другой стране. При этом мигранты пересекают международные границы.

**Мигрант** – человек, участвующий в процессе миграции. Каждый мигрант является выбывшим по отношению к территории выбытия и прибывшим по отношению к территории прибытия.

**Миграция** – процесс передвижения населения через международную границу либо в пределах страны. Миграция охватывает любой вид перемещений, независимо от их продолжительности, состава и причин; миграция включает передвижение беженцев, перемещенных лиц, выселенных людей и экономических мигрантов.

**Миграционный прирост, отток** (сальдо миграции) – разница между числами прибывших за определенный период на данную территорию и выбывших за ее пределы.

**МИРПАЛ** – сообщество специалистов и практиков в сфере миграции и денежных переводов, представляющих правительственные и неправительственные структуры. Страны, входящие в сеть МИРПАЛ: Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Молдова, Таджикистан, Украина и Узбекистан.

**Младенческая смертность** – смертность детей в возрасте до одного года (0 лет).

**Натурализация** – предоставление государством гражданства иностранцу посредством официального акта по заявлению лица. В международном праве правила натурализации не оговариваются подробно, но оно признает право каждого государства натурализовать тех, кто не является его гражданами, и кто обратился за получением его гражданства.

**Недобровольно переселяющиеся лица** – лица, которые вынуждены переместиться в страну своего гражданства в силу обстоятельств, представляющих реальную угрозу для их жизни, таких как вооруженные конфликты, внутренние беспорядки, межэтнические конфликты или систематические нарушения прав человека, и которые нуждаются в помощи при переселении в страны их гражданства.

**Нерегулярный мигрант** – лицо, которое вследствие незаконного въезда или истечения срока действия его/ее визы не имеет законного статуса в транзитной или принимающей стране. Термин применим к мигрантам, нарушающим правила въезда в страну, а также к любому другому лицу, не имеющему права дальнейшего пребывания в принимающей стране (тайный/незаконный/недокументированный мигрант, или мигрант, пребывающий с нарушением законодательства).

**Нерегулярная миграция** – передвижение, происходящее вне регулирующих норм страны отправления, транзитной и принимающей стран. Не существует четкого или общепринятого определения нерегулярной миграции. С точки зрения страны назначения – незаконный въезд, пребывание или работа в этой стране. Это означает, что мигрант не имеет разрешения или документов, необходимых, в соответствии с иммиграционным законодательством, для въезда, проживания или работы в этой стране. С точки зрения страны отправления мигрант не имеет паспорт или проездной документ либо не соблюдает административные требования к выезду из страны.

**Номадизм** (от греч. nomás, родительный падеж nomádos – кочующий) – это форма хозяйственной деятельности и связанного с ней образа жизни, характеризующегося постоянным перемещением.

**Общий коэффициент рождаемости** – показатель, определяющий интенсивность деторождения. Представляет собой отношение общего числа родившихся живыми в течение года к среднегодовой численности населения. Как правило, рассчитывается на 1000 населения, измеряется в промилле.

**Общий коэффициент смертности** – показатель, определяющий интенсивность смертности населения. Представляет собой отношение общего числа умерших в течение года к среднегодовой численности населения. Как правило, рассчитывается на 1000 населения. Коэффициент выражается в промилле.

**Ожидаемая продолжительность жизни** для лиц, достигших определенного возраста (x), представляет собой среднее число лет, которое предстояло бы прожить достигшим данного возраста при сохранении в каждом следующем возрасте современного уровня смертности.

**Ожидаемая продолжительность жизни при рождении** – число лет, которое в среднем предстояло бы прожить одному человеку из поколения родившихся при условии, что на протяжении всей жизни этого поколения уровень смертности в каждом возрасте останется таким, как в данный период.

**Приграничный трудящийся** – трудящийся-мигрант, который/ая сохраняет свое обычное местожительство в соседнем государстве, в которое он/она обычно возвращается каждый день или по крайней мере один раз в неделю.

**Рабство** – есть состояние или положение человека, над которым осуществляются атрибуты права собственности или некоторые из них.

**Разрешение на работу** – юридический документ, дающий разрешение, необходимое для найма трудящихся-мигрантов в принимающей стране.

**Реинтеграция** – повторное включение человека в группу или процесс, например, включение мигранта в общество страны своего происхождения.

**Репатриация** – право беженца или военнопленного на возвращение в страну, гражданином которой он является, на основании положений, изложенных в различных международных документах.

**Репатрианты** – лица, которые по причинам экономического, социального или личного характера добровольно переселились в страну своего гражданства или происхождения с целью постоянного проживания.

**Сезонный трудящийся** – трудящийся-мигрант, работа которого по своему характеру зависит от сезонных условий и выполняется только в течение части года.

**Статус кайрылмана** – временный правовой статус до приобретения гражданства Кыргызской Республики.

**Суммарный коэффициент рождаемости** (коэффициент фертильности женщин) – исчисляется как сумма возрастных коэффициентов рождаемости в возрастном интервале женщин 15-49 лет и показывает, сколько в среднем детей родила бы одна женщина на протяжении ее жизни, при условии сохранения в каждом возрасте уровня рождаемости того года, для которого вычислены возрастные коэффициенты.

**Торговля людьми** (траффикинг) – осуществляемые в целях эксплуатации вербовка, перевозка, передача, укрывательство или получение людей путем угрозы силой или ее применения либо других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо.

**Транзит** – остановка на пути следования различной продолжительности при переезде между двумя или более странами, либо случайная остановка во время непрерывной перевозки, либо с целью перемены самолета или пересадки на другой регулярный рейс или другой вид транспорта.

**Трудовая миграция** – передвижение людей из своей страны в другую страну с целью найма на работу. В большинстве стран трудовая миграция регулируется национальным миграционным законодательством. Кроме того, некоторые страны играют активную роль в регулировании внешней трудовой миграции и создании благоприятных условий для своих граждан за рубежом.

**Трудящийся-мигрант** – лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого он/она не является.

**Убежище** (дипломатическое) – убежище, которое государство может предоставить вне пределов своей территории в местах, которым присвоен иммунитет от юрисдикции принимающего государства, лицу, ищущему защиты от властей, которые преследуют его.

**Убежище** (территориальное) – защита, предоставленная государством иностранцу на своей территории, от исполнения правосудия страны происхождения.

**Урбанизация** – это рост городов вследствие перемещения населения из сельских районов в поисках лучшей работы и лучших условий для жизни.

**Черный список** – официальный государственный (обычно, но (ориентировки) необязательно, автоматизированный) список лиц, которых не следует допускать в страну или которые должны быть арестованы по прибытии. Черный список («список разыскиваемых лиц») обычно является межведомственным проектом, в котором задействованы все правоохранительные, разведывательные и миграционные службы.

**Эксплуатация** – действия, связанные с использованием чего-то или кого-то, в частности действия, связанные с незаконным использованием кого-либо для чьей-либо собственной выгоды (напр., сексуальная эксплуатация, принудительный труд, рабство или институты и обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или изъятие органов).

**Эмигрант** – гражданин Кыргызской Республики, выезжающий за пределы Кыргызской Республики на территорию другого государства с целью постоянного жительства.

**Эмиграция** – выезд граждан Кыргызской Республики за пределы Кыргызской Республики на территорию другого государства с целью постоянного жительства.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

### Международные конвенции и другие документы по правам человека и правам мигрантов, ратифицированные КР / Многосторонние и двусторонние соглашения КР по миграции

Всеобщая Декларация прав человека ООН, 1948;

Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965,

Конвенция о Ликвидации всех форма дискриминации в отношении женщин 1979,

Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966),

Международный пакт о гражданских политических правах (1966)

Конвенция о борьбе с транснациональной организованной преступностью (2000)

Конвенция о рабстве от 1926 года (Закон КР от 1996 года);

Международная конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами от 1950 года (Закон КР от 1997 года);

Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством от 1956 года (Закон КР от 1997 года);

Конвенция МОТ об упразднении принудительного труда от 1957 года (Закон КР от 1998 года);

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии.

Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию против транснациональной организованной преступности (далее Палермский протокол) (Закон КР от 2003 года);

Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию против транснациональной организованной преступности (Закон КР от 2003 года)

Конвенция о трудящихся-мигрантах (пересмотренная), 1949 год (№ 97) МОТ Рекомендация МОТ 86, Приложение, касающееся Модели соглашения.

Конвенция о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения), 1975 год (№ 143) МОТ

Международная Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН от 18.12.1990г. и вступила в силу в 2003г. КР является участником Конвенции (Закон КР от 15.04.2003г. №80), поэтому Конвенция носит обязательный характер для Кыргызстана.

Конвенции МОТ и Конвенция ООН определяют комплексный нормативный подход в деле продвижения и защиты прав трудящихся мигрантов. В 2006 году эти инструменты международного права были дополнены документом, получившим название «Многосторонние основы МОТ по вопросам миграции рабочей силы». Данные Основы содержат необязательные в правовом исполнении нормы и руководящие принципы подхода к миграции рабочей силы, которые были согласованы в рамках трехсторонней структуры МОТ, включающей в себя представителей правительства, организаций работодателей и работников.

Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств. Принята 14.11.2008г. в Кишиневе и ратифицирована Законом КР от 26.11.2009г. №305. Преимущества этой Конвенции перед другими международными нормативными актами:

- Конвенция была разработана для 12 стран-СНГ, т.е. носит узконаправленный территориальный характер. Для КР внешне-миграционный вектор на 80% направлен в Россию и Казахстан, а Конвенция обеспечивает защиту прав трудящихся-мигрантов и членов их семей в странах СНГ;
- В Ст.17 Конвенции предусмотрено сотрудничество сторон по вопросам медицинского страхования трудящихся-мигрантов;
- Ст.19 Конвенции предусматривает, что компетентные органы Сторон во избежание двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество трудящихся - мигрантов руководствуются положениями международных договоров, участниками которых являются соответствующие Стороны;
- В данной Конвенции заложены предпосылки для двусторонней работы по вопросам пенсионного обеспечения трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Конвенция о статусе беженцев. от 28 июля 1951 года (Кыргызская Республика присоединилась к Конвенции Постановлением ЗС ЖК КР от 30 октября 1995 года 3 № 241-1).

Протокол, касающийся статуса беженцев от 31 января 1967 года (Кыргызская Республика присоединилась Постановлением ЗС ЖК КР от 30 октября 1995 года 3 № 241-1 и Постановлением СНП ЖК КР от 6 марта 1996 года № 255-1).

Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, 24 сентября 1993 года. КР ратифицировала постановлением ЗС ЖК КР от 17 мая 1995 года

Соглашение СНГ 1994 года о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов.

В нем определены базовые понятия в сфере трудовой миграции, декларируется взаимное признание дипломов и других документов об образовании и квалификации, трудового стажа, предусматривается выдача документа о продолжительности работы и заработной плате в стране приема при выезде из нее; дается перечень обязательных требований к содержанию трудового договора, определяется порядок налогообложения трудящихся мигрантов, исходящий из принципа недопущения двойного взимания налогов. Среди безусловно работающих его положений нужно отметить те, которые касаются безвизового режима въезда, реализации прав на ввоз и на вывоз личного имущества, на перевод на родину заработанных средств. В значительной мере работают положения, касающиеся признания документов об образовании и квалификации.

Конвенция Содружества Независимых Государств 2008 года о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников (Кишиневская конвенция).

В ней представлен детализированный международно-правовой инструмент в области трудовой миграции, с большим фокусом на правах трудящихся-мигрантов, широкий глоссарий терминов, охватывается существенно широкий круг экономических и социальных прав и признаются права как трудящихся-мигрантов, так и членов их семей, хотя уровень проработанности норм, касающихся прав трудящихся-мигрантов в Кишиневской конвенции, гораздо ниже по сравнению с Конвенцией ООН 1990 года. Вместе с тем, основные его возможности связаны с участием в нем как стран происхождения трудовой миграции, включая Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан, так и стран назначения потоков трудовой миграции из Центральной Азии (Казахстан и Россия).

Договор о Евразийском экономическом союзе от 2014 г. устанавливает:

- 1) согласование общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции;
- 2) обмен нормативными актами;
- 3) обмен информацией;
- 4) реализация мер, направленных на предотвращение распространения недостоверной информации;
- 5) обмен опытом, проведение стажировок, семинаров и учебных курсов;
- 6) сотрудничество в рамках консультативных органов.

Соглашение о формировании Единого экономического пространства 19.09.2003. Основы пограничной политики государств – членов Евразийского Экономического Сообщества 13.05.2002

Соглашение между Правительствами КР и РК о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов, занятых на сельскохозяйственных работах в приграничных областях. 9 июля 2002 года
Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан 30.11.2000
Соглашение между Правительствами Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана “О создании правовых, экономических и организационных условий для свободного перемещения рабочей силы”. 14 марта 1997 года
Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства 26.02.1999
Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам. Минск, 22 января 1993
О взаимных поездках граждан Российской Федерации и граждан Кыргызской Республики 21.09.2005
Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов 22.09.2003
Протокол о внесении изменений и дополнений в Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов от 28 марта 1996 года, подписанный 22 сентября 2003 года.
Соглашение между Российской Федерацией и Кыргызской Республикой о сотрудничестве по пограничным вопросам 17.07.1999
Договор между Кыргызской Республикой и Российской Федерацией о правовом статусе граждан Кыргызской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, и граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Кыргызской Республики 13.10.1995
Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев 18.07.1995
Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях от 24.11.1998
Соглашение о сотрудничестве Министерств внутренних дел в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их проживания 24.09.1993
Концепция создания межгосударственного банка данных о трудящихся-мигрантах – гражданах государств-членов Евразийского экономического сообщества (Решение №467 и Приложение) от 11 декабря 2009
Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Казахстан «О трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов, занятых на сельскохозяйственных работах в приграничных областях» от 9 июля 2002 года.
Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Казахстан «О трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан Кыргызской Республики, временно работающих на территории Республики Казахстан, о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан Республики Казахстан, временно работающих на территории Кыргызской Республики» от 4 июля 2006 года.
Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Казахстан «О порядке осуществления индивидуальной предпринимательской деятельности гражданами Кыргызской Республики на территории Республики Казахстана и гражданами Республики Казахстан на территории Кыргызской Республики» от 16 июня 2009 года

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

### Миграционное законодательство КР, регулирующее вопросы иммиграции, беженцев и переселенцев

#### Вопросы трудовой миграции в КР / Иммиграции / транзита ИГ через КР / беженцев и кайрылма-нов в национальном миграционном законодательстве

Конституция КР, 2010

Статья 19.

1. В Кыргызской Республике иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и исполняют обязанности наравне с гражданами Кыргызской Республики, кроме случаев, установленных законом или международным договором, участницей которого является Кыргызская Республика.

2. Кыргызская Республика в соответствии с международными обязательствами предоставляет убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства, преследуемым по политическим мотивам, а также по мотивам нарушения прав и свобод человека.

Ст.20 п.4 запрет на 3) на рабство, торговлю людьми; п.5 запрет на ограничения 10) гражданина беспрепятственно возвращаться в Кыргызскую Республику.

Ст.23 п. 1. В Кыргызской Республике не допускается рабство, торговля людьми.

УК КР от 1 июля 1997 г. (В редакции Закона КР от 31 июля 2012 года N 145)

Ст 5. (1) Все лица, совершившие преступление на территории Кыргызской Республики, подлежат ответственности по настоящему Кодексу.

(2) При совершении преступления на территории другого государства ответственность наступает по настоящему Кодексу, если преступление закончено или пресечено на территории Кыргызской Республики.

(3) Вопрос об уголовной ответственности дипломатических представителей иностранных государств и иных граждан, которые согласно действующим законам и вступившим в установленном законом порядке в силу международным договорам, участницей которых является Кыргызская Республика, неподсудны судам Кыргызской Республики, в случае совершения этими лицами преступления на территории Кыргызской Республики, разрешается дипломатическим путем на основе норм международного права.

Ст. 6 (1) Граждане Кыргызской Республики, а также постоянно проживающие в Кыргызской Республике лица без гражданства, совершившие преступление за пределами Кыргызской Республики, подлежат ответственности по настоящему Кодексу, если они не понесли наказания по приговору суда иностранного государства.

(3) Иностранцы граждане и лица без гражданства, совершившие преступление за пределами Кыргызской Республики и находящиеся на ее территории, могут быть выданы иностранному государству для привлечения к уголовной ответственности или отбывания наказания в соответствии с вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.

Кодекс КР об административной ответственности от 4 августа 1998 г (в редакции 26 июня 2014 года N 96)

Ст. 6. Лицо, совершившее административное правонарушение на территории Кыргызской Республики, несет ответственность по настоящему Кодексу. Административным правонарушением, совершенным на территории Кыргызской Республики, признается такое деяние, которое: - начато, окончено или пресечено на территории Кыргызской Республики; - совершено на территории Кыргызской Республики, а последствия наступили за ее пределами; - образует в совокупности или наряду с другими деяниями административное правонарушение, часть которого совершена на территории Кыргызской Республики. В случае совершения административного правонарушения

<p>на воздушном и водном судах, находящихся вне пределов Кыргызской Республики – на территории иностранного государства, административная ответственность наступает по настоящему Кодексу, если названное судно находится под флагом Кыргызской Республики.</p>
<p>Ст. 7. Лицо, совершившее административное правонарушение, несет ответственность на основании законодательства, действующего во время и по месту совершения административного правонарушения.</p>
<p>Закон КР «О внешней миграции» г.Бишкек, от 17 июля 2000 года N 61 ( в редакции от 9 декабря 2013 года N 214)</p> <p>Ст. 5. В Кыргызской Республике уполномоченными государственными органами в области внешней миграции являются уполномоченные государственные органы в сфере миграции, регистрации населения, внешнеполитической деятельности, национальной безопасности, охраны и защиты государственной границы.</p> <p>Раздел 1 и 2 регулируют процедуры, сроки получения разрешительных документов для ИГ и ЛБГ на въезд в целях транзита, служебных, туристических, трудовой деятельности и пр, а также определяет порядок обращения в уполномоченные государственные органы по миграции, регистрации населения, внешнеполитической деятельности и т.д с целью получения законного основания для постоянного проживания или временного пребывания ИГ, а также получения статуса иммигранта или беженца.; определяются условия сокращения срока пребывания, аннулирования разрешительных документов, админ.выдворения.</p> <p>Раздел 4. В случае правонарушения ИГ или ЛБГ ответственность определяется как для самих нарушителей, так и работодателя, пригласившего лица, а также перевозчика.</p>
<p>Закон КР «О внешней трудовой миграции» г.Бишкек, от 13 января 2006 года N 4 (в редакции 15 июля 2011 года N 104)</p> <p>Вводит ряд понятий, таких как маятниковая (приграничная) миграция, урегулированная миграция и др.</p> <p>Также как и закон о внешней миграции регламентирует порядок и ответственность ИГ и ЛБГ за нелегальную трудовую деятельность на территории КР, повторяет о квотах на ИПС и др процедурные моменты.</p> <p>Из нового – порядок взимания оплаты за предоставление услуг УО в сфере регистрации / миграции.</p> <p>Закон КР «О гражданстве Кыргызской Республики» г.Бишкек, от 21 мая 2007 года N 70 (в редакции от 17 марта 2012 года N 23)</p> <p>Закон устанавливает основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства Кыргызской Республики, а также регулирует иные вопросы, связанные с гражданством Кыргызской Республики.</p>
<p>Закон о гражданстве КР от 18.12.1993г. №1333-XII (редакция от 21 .05.2007г. №70).</p> <p>Гражданство КР определяет постоянные политико-правовые связи между физическим лицом и Кыргызской Республикой, выражающиеся в их взаимных правах и обязанностях. Равноправие граждан КР обеспечивается во всех областях экономической, политической, социальной, культурной и духовной жизни. Ни один гражданин КР не может быть лишен своего гражданства и права изменить свое гражданство. Согласно этому закону:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Гражданин КР, имеющий также иное гражданство, рассматривается Кыргызской Республикой только как гражданин КР, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом и вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика;</li> <li>2. Приобретение гражданином КР иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Кыргызской Республики.</li> </ol>
<p>Закон КР «О правовом положении иностранных граждан в КР» (декабрь 1993, в редакции от 11 октября 2011)</p> <p>Ст.5 – различение по роду законного основания постоянно проживающих и временно пребывающих ИГ.</p>

Ст.6 – приверженность международным обязательствам предоставления убежища по политическим мотивам или нарушению прав человека.

Ст. 7. и 8. гарантируют равенство прав на труд (за искл. Занятий и должностей, назначение на которые связаны с принадлежностью к гражданству КР) и отдых, равную ответственность в трудовых отношениях.

Ст. 9. гарантирует равенство пользования медицинской помощью для постоянно проживающих ИГ, в то время как для временно пребывающих порядок оказания медпомощи регулируется МЗ КР.

Ст. 10-17, 19 и 23 гарантируют равенство доступа к соцобеспечению, к образованию, имущественные права, свободу совести и участие в общественной деятельности (не политического характера), равенство в семейно-брачных отношениях, неприкосновенности личности, жилища и другие личные права, а также равенство в налогообложении и неналоговых сборах, а также равенство в ответственности за преступления и правонарушения.

Ст. 18 гарантирует свободу передвижения и выбора места жительства с возможностью ограничений в целях национальной безопасности и пр.

Ст.21 и 22 устанавливают ограничения прав ИГ в избирательных вопросах и в воинской службе.

Закон Кыргызской Республики «О введении безвизового режима для граждан некоторых государств сроком до 60 дней» от 21.07.2012г. №121.

Основной целью настоящего Закона является содействие стимулированию притока инвестиций, развития туризма, всесторонней активизации двусторонних отношений со странами, в отношении граждан которых в одностороннем порядке вводится безвизовый режим согласно прилагаемому перечню, а также анализ эффективности вводимых норм. В соответствии с данным законом Кыргызская Республика ввела в одностороннем порядке

Закон КР «О беженцах» от 25 марта 2002 года №44 (в редакции Закона КР от 13 мая 2006 года № 87, 17 марта 2012 года №15).

Закон определяет понятие беженца, устанавливает процедуры и порядок получения статуса беженца, права и обязанности беженцев и последствия нарушения законодательства.

Закон КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» от 17 марта 2005 года N 55.

Наряду с определением ключевых понятий дает четкое функциональное распределение ведомств, по поводу чего в настоящее время выступают с инициативами о выходе из списка исполнителей (Генпрокуратура и ГТС), ст. 6 предписывает, что УО по предотвращению и борьбе с торговлей людьми будет определен Президентом, чего не произошло за прошедшие 10 лет.

Закон КР «О государственных гарантиях этническим кыргызам, переселяющимся в Кыргызскую Республику» от 26 ноября 2007 года № 175 (Редакция от 27 января 2015 года № 27 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики»).

Постановление Правительства КР «Правила транзитного проезда иностранных граждан через территорию Кыргызской Республики» от 21 июня 1995 года N 239. Регламентируется порядок транзитного следования ИГ и контроль за соблюдением правил возлагаются на МВД.

Постановление Правительства КР «Инструкция о применении Закона Кыргызской Республики «О порядке пребывания иностранных граждан в Кыргызской Республике» от 12 октября 1998 года N 664.

Указ Президента КР от 2 августа 1999 года УП N 195 «О мерах по либерализации визового режима для иностранных граждан и выезда граждан Кыргызской Республики за границу».

Постановление Правительства КР «Положение о порядке предоставления статуса иммигранта в Кыргызской Республике» от 15 декабря 2001 года N 793)

Постановление Правительства КР «Об утверждении преysкуранта расценок за выдачу разрешительных документов на право ведения деятельности, связанной с привлечением иностранной рабочей силы в Кыргызскую Республику и трудоустройством граждан Кыргызской Республики за ее пределами» от 31 октября 2006 года N 754

<p>Постановление Правительства КР «Об утверждении Положения о порядке осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Кыргызской Республики» от 8 сентября 2006 года N 639.</p>
<p>Постановление Правительства КР «Об установлении допустимой доли иностранных граждан и лиц без гражданства, осуществляющих оптовую и розничную торговую деятельность в Кыргызской Республике» от 12 января 2007 года N 10</p>
<p>Постановление Правительства КР «Об утверждении Положения о порядке регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Кыргызской Республики» от 2 мая 2008 года N 200.</p>
<p>Постановление Правительства КР «Положение о порядке оформления и выдачи временного и постоянного видов на жительство иностранным гражданам и лицам без гражданства на территории Кыргызской Республики» от 13 ноября 2008 года N 626.</p>
<p>Постановление Правительства КР «Об утверждении Перечня иностранных государств, на граждан которых распространяется упрощенный визовый режим» от 7 февраля 2009 года N 87.</p>
<p>Постановление Правительства Кыргызской Республики «Порядок оформления и выдачи виз Кыргызской Республики» от 10 марта 2009 года N 156 (в редакции от 29 декабря 2014 года № 750).</p>
<p>Указ Президента КР «Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Кыргызской Республики» от 10 августа 2013 года N 174.</p>
<p>Указ Президента КР «Положение о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Кыргызской Республики» и «Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Кыргызской Республики» от 10 августа 2013 года N 174.</p>
<p>Постановление Правительства КР «Положение о работе с беженцами в Кыргызской Республике» от 4 апреля 2003 года № 188 (в редакции постановления Правительства КР от 8 января 2013 года № 3).</p>
<p>Указ Президента КР «Состав Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Кыргызской Республики» от 4 ноября 2013 года УП N 213.</p>
<p>Постановление Правительства КР «Об установлении квоты на трудовую миграцию, устанавливающую предельную численность иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Кыргызскую Республику в целях осуществления трудовой деятельности, по отраслям экономики и регионам Кыргызской Республики на ____ год» (Ежегодное).</p>
<p>Постановление Правительства КР «Об утверждении иммиграционной квоты по городам Бишкек, Ош и областям Кыргызской Республики на ____ год» (Ежегодное).</p>
<p><b>Вопросы миграции в законодательстве КР, предметом регуляции которого не является миграция</b></p>
<p>Закон КР «Об основах государственной молодежной политики» от 31 июля 2009 года №256. Определяет статус «трудной жизненной ситуации для молодого человека» через статус беженца или вынужденного переселенца. А также гарантирует равный и недискриминационный доступ всех молодых к образованию и медицинской помощи.</p>
<p>Постановление Правительства КР «Положение о возвращении в Кыргызскую Республику детей-граждан Кыргызской Республики, оставшихся без попечения родителей и находящихся за пределами Кыргызской Республики» от 21 октября 2013 года № 571.</p>
<p>Постановление Правительства КР «О медицинском обслуживании иностранных граждан» от 15 июня 2000 (в редакции постановлений Правительства КР от 28 августа 2000 года N 530, 31 января 2005 года N 44). Устанавливается порядок предоставления медпомощи разным категориям ИГ (соответственность МО и МИД в обеспечении доступа к медпомощи учащимся и преподающим ИГ, дипломатических работников и сотрудников Международных Организаций), представляет перечень уполномоченных обслуживать ИГ медучреждений, устанавливает прейскурант цен на медуслуги.</p>

Приказ МВД КР «Об освобождении от регистрации в ОВД иностранных граждан 28 стран» от 16 апреля 2003 года №196.

Закон Кыргызской Республики «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» от 5 марта 1998 года №15.

Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном страховании» от 17 июня 1996 года №20

Закон Кыргызской Республики «Об охране здоровья граждан» от 9 января 2005 года №6.

Закон Кыргызской Республики «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию» от 24 января 2004 года №8.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 3

### Законодательство КР по вопросам внутренней миграции в КР

#### Вопросы внутренней миграции в национальном миграционном законодательстве

Конституция КР, 2010 Ст25 1. Каждый имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Кыргызской Республике.

Закон КР «О внутренней миграции» г.Бишкек, от 30 июля 2002 года N 133 ( в редакции от 9 декабря 2011 года № 232) Ст. 8. определены случаи ограничения свободы передвижения и выбора места жительства и пребывания Ст. 9. Устанавливается обязанность граждан регистрироваться по месту жительства и месту пребывания в пределах КР, при гарантии прав и свобод независимо от регистрации (ст.10) Закон регламентирует процедуры и порядок регистрации и снятия с регистрационного учета по месту жительства / пребывания, требования по ведению / пользованию единым гос. реестром населения, а также другими видами ведомственных статданных. Закон определяет категории внутренних мигрантов – вынужденных, помимо экономических (трудящихся) внутренних мигрантов, регламентирует порядок и процедуры получения статуса вынужденного мигранта, а также меры защиты, помощи вынужденным мигрантам.

Постановление Правительства КР «О Программе содействия занятости населения и регулирования внутренней и внешней трудовой миграции до 2020 года» от 6 сентября 2013 года №485 (в редакции постановления правительства КР от 28 ноября 2014 года № 685).

Постановление Правительства КР «Об утверждении Положения о правилах регистрации и снятия граждан Кыргызской Республики с регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания» от 4 декабря 2004 года №886.

Приказ №724 МЗ КР и Фонда ОМС при Правительстве КР №295 «Правила приписки населения Кыргызской Республики к группам семейных врачей» от 25.12.2013г.

Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о признании гражданина Кыргызской Республики вынужденным мигрантом» от 5 апреля 2004 года №229.

Постановление Бишкекского городского кенеша «Положение о порядке предоставления жителям города Бишкек субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг» от 12 июня 2012 года №316 (в редакции Постановлении городского кенеша от 25 июня 2014 года № 83). Постановление Бишкекского городского кенеша депутатов «Положение о порядке формирования очередности граждан на получение земельных участков под индивидуальное жилищное строительство в городе Бишкек» от 9 июля 2007 года №339.

Закон КР «О биометрической регистрации граждан Кыргызской Республики» от 14 июля 2014 года №136. Одна из шести задач закона сформулирована как: «эффективная борьба с преступностью, нелегальной миграцией, терроризмом и торговлей людьми».

Постановление Правительства КР «Программа содействия занятости населения и регулирования трудовой миграции до 2020 г.» от 6 сентября 2013 г (дополнена Постановлением Правительства КР от 28 ноября 2014 г). Включает наряду с вопросами регулирования внешней трудовой миграции также и вопросы внутренней миграции

## ПРИЛОЖЕНИЕ 4

### Законодательство КР по вопросам внешней трудовой миграции из КР и эмиграции

#### Вопросы внешней трудовой миграции и эмиграции в национальном миграционном законодательстве

Конституция КР ст. 25 п.2. Каждый имеет право свободно выезжать за пределы Кыргызской Республики.

«Закон о Внешней миграции» г.Бишкек, от 17 июля 2000 года N 61 ( в редакции от 9 декабря 2013 года N 214).

Раздел 3 ст. 49 регистрация граждан КР за ее пределами (при выезде на срок более 3 месяцев) – срок регистрации до 15 дней. Гражданам КР гарантируется защита и покровительство за пределами страны. Право на свободный выезд, в том числе в эмиграцию гарантируется каждому за искл. случаев, установленных уголовным, уголовно-процессуальным или административными кодексами.

«Закон о гражданстве КР» от 18.12.1993г. №1333-XII (редакция от 21 .05.2007г. №70). Гражданство КР определяет постоянные политико-правовые связи между физическим лицом и Кыргызской Республикой, выражающиеся в их взаимных правах и обязанностях. Равноправие граждан КР обеспечивается во всех областях экономической, политической, социальной, культурной и духовной жизни. Ни один гражданин КР не может быть лишен своего гражданства и права изменить свое гражданство. Согласно этому закону: 1. Гражданин КР, имеющий также иное гражданство, рассматривается Кыргызской Республикой только как гражданин КР, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом и вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика; 2. Приобретение гражданином КР иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Кыргызской Республики.

Постановление Правительства КР Об утверждении Концепции развития системы пенсионного обеспечения Кыргызской Республики от 24 ноября 2014 года №670

Соглашение «О реадмиссии» .11.10.2012г. подписано между Министерством внутренних дел КР и Федеральной миграционной службой РФ

Постановление Правительства КР «Об утверждении Положения, описания и образца свидетельства на возвращение в Кыргызскую Республику» от 30 июля 2008 года N 407

Постановление Правительства КР от 10 ноября 2006 года N 787 «Об утверждении Положения, описания и образца общегражданского паспорта гражданина Кыргызской Республики образца 2006 года»

Постановление Правительства КР от 8 сентября 2006 года N 639 «Об утверждении Положения о порядке осуществления деятельности по трудоустройству граждан Кыргызской Республики за рубежом»

Постановление Правительства КР от 4 ноября 2011 года N 699 Положение о порядке ведения консульского учета и снятия с регистрационного учета граждан Кыргызской Республики, выезжающих за пределы Кыргызской Республики

Постановление Правительства КР от 6 сентября 2013 г Программа содействия занятости населения и регулирования трудовой миграции до 2020 г. (дополнена Постановлением Правительства КР от 28 ноября 2014 г). Включает наряду с вопросами регулирования внешней трудовой миграции также и вопросы внутренней миграции

## ПРИЛОЖЕНИЕ 5

### Институциональные рамки миграционной политики: функции и услуги ключевых структур правительства, участвующих в реализации миграционной политики

Ведомство / НПА	Функции	Услуги	Примечание
<p>Госслужба миграции при Правительстве КР</p> <p>Постановление Правительства Кыргызской Республики О вопросах государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики от 11 декабря 2015 года № 854</p>	<p>20 функций:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- реализует основные направления и приоритеты государственной политики в сфере миграции; - разрабатывает и вносит в установленном порядке на рассмотрение Правительства Кыргызской Республики проекты нормативных правовых актов, регулирующие вопросы государственной политики в сфере миграции;</li> <li>- в установленном порядкеносит предложения в Правительство Кыргызской Республики о формировании ежегодно устанавливаемой квоты на привлечение и использование иностранной рабочей силы на территории Кыргызской Республики и распределении (перераспределении) квоты на привлечение и использование иностранной рабочей силы по регионам и отраслям экономики в соответствии с их потребностями; - проводит анализ, прогноз, мониторинг и оценку миграционных процессов в Кыргызской Республике;</li> <li>- обеспечивает реализацию государственных программ по оказанию содействия иммигрантам - этническим кыргызам и кайрылманам; - проводит регистрацию ходатайств о признании беженцем в Кыргызской Республике и принимает решения о предоставлении статуса беженца в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики и вступившими в установленном законодательством порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика;</li> <li>- проводит регистрацию ходатайств о признании кайрылманом в Кыргызской Республике и принимает решения о предоставлении статуса кайрылмана в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики; - обеспечивает реализацию государственной политики по социально-экономической адаптации иммигрантов - этнических кыргызов и кайрылманов; - рассматривает заявления физических и юридических лиц на выдачу разрешения на прив лечение и использование иностранной рабочей силы на территории Кыргызской Республики; на право занятия деятельностью в сфере трудоустройства граждан Кыргызской Республики за рубежом;</li> <li>- принимает решения о предоставлении статуса иммигранта в Кыргызской Республике в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- оказывает содействие гражданам Кыргызской Республики в трудоустройстве за рубежом в рамках государственных программ, межправительственных и других официальных соглашений;</li> <li>- осуществляет выдачу свидетельств о регистрации ходатайства о предоставлении статуса беженца и удостоверений беженцев;</li> <li>- осуществляет деятельность по выдаче удостоверения кайрылманов;</li> <li>- осуществляет выдачу разрешительных документов в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики;</li> <li>- оказывает содействие в предоставлении этническим кыргызам и кайрылманам государственных гарантий, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики;</li> <li>- рассматривает в установленном порядке жалобы и заявления физических и юридических лиц по вопросам миграции;</li> </ul> <p>(6 услуг, которые представлены в положении в качестве «функций предоставления услуг»)</p>	<p>Служба создана в декабре 2015 г.</p> <p>Цель Службы: реализация государственной политики в области миграции и обеспечение соблюдения миграционного законодательства Кыргызской Республики.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ведет учет лиц, ищущих убежище, и беженцев, кайрылманов и иностранных граждан, имеющих разрешение на работу в Кыргызской Республике;</li> <li>- проводит в установленном порядке консультации, переговоры, заключает международные договоры и организует взаимодействие с соответствующими уполномоченными органами зарубежных государств, международными и общенациональными организациями по вопросам, отнесенным к компетенции Службы;</li> <li>- обеспечивает разработку и координацию мероприятий по внедрению миграционных карт (карточек);</li> <li>- принимает участие в ведении учета беженцев, лиц, ищущих убежище, иммигрантов - этнических кыргызов, кайрылманов и иностранных граждан, имеющих разрешение на работу в Кыргызской Республике;</li> <li>- формирует информационные банки данных по вопросам, входящим в компетенцию Службы;- осуществляет государственный заказ на проведение научных исследований и разработок в сфере своей деятельности;</li> <li>- осуществляет информационно-разъяснительную деятельность по реализации государственной политики в сфере миграции;</li> <li>- организует и проводит в установленном порядке международные, республиканские, региональные и местные мероприятия, связанные с развитием государственной политики в сфере миграции;</li> <li>- осуществляет мониторинг международных договоров, национальных и государственных программ, направленных на поддержку граждан КР, осуществляющих трудовую деятельность за рубежом, кайрылманов, а также в сфере предпринимательства торговли людьми и пребывания иностранных граждан с целью осуществления трудовой деятельности в Кыргызской Республике;</li> <li>- взаимодействует с заинтересованными министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами, местными государственными администрациями и органами местного самоуправления в решении миграционных вопросов;</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- обеспечивает разработку и координацию мероприятий по внедрению миграционных карт (карточек);</li> <li>- принимает участие в ведении учета беженцев, лиц, ищущих убежище, иммигрантов - этнических кыргызов, кайрылманов и иностранных граждан, имеющих разрешение на работу в Кыргызской Республике;</li> <li>- формирует информационные банки данных по вопросам, входящим в компетенцию Службы;- осуществляет государственный заказ на проведение научных исследований и разработок в сфере своей деятельности;</li> <li>- осуществляет информационно-разъяснительную деятельность по реализации государственной политики в сфере миграции;</li> <li>- организует и проводит в установленном порядке международные, республиканские, региональные и местные мероприятия, связанные с развитием государственной политики в сфере миграции;</li> <li>- осуществляет мониторинг международных договоров, национальных и государственных программ, направленных на поддержку граждан КР, осуществляющих трудовую деятельность за рубежом, кайрылманов, а также в сфере предпринимательства торговли людьми и пребывания иностранных граждан с целью осуществления трудовой деятельности в Кыргызской Республике;</li> <li>- взаимодействует с заинтересованными министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами, местными государственными администрациями и органами местного самоуправления в решении миграционных вопросов;</li> </ul>	
<p><b>Государственная регистрационная служба</b> Постановление Правительства КР от 6 мая 2013 года №240</p>	<p>32 функции, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- организация системы регистрации населения и актов гражданского состояния, недвижимого и движимого имущества, ведение государственного земельного кадастра;</li> <li>- обеспечение и реализация единого информационно-технологического пространства в интересах обеспечения информационного взаимодействия органов государственной власти в рамках оказания услуг в сфере государственной регистрации и обеспечения доступа к государственным информационно-регистрационным системам</li> </ul>	<p>8 услуг, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- осуществляет регистрацию и учет граждан Кыргызской Республики, иностранных граждан и лиц без гражданства, оформление документов по вопросам приобретения гражданства Кыргызской Республики и выхода из него, в установленном порядке выдает,</li> </ul>
		<p>Служба образована постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 ноября 2009 года № 708.</p>

		<p>продлевает и аннулирует визы, оформляет документы на получение вида на жительство и выездные документы на временное и постоянное место жительства за пределами Кыргызской Республики по согласованию с уполномоченными государственными органами Кыргызской Республики;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- осуществляет государственную регистрацию актов гражданского состояния;</li> <li>- осуществляет государственную регистрацию прав и ограничений на недвижимое имущество;</li> <li>- формирует и обслуживает государственный земельный кадастр Кыргызской Республики, проводит кадастровую съемку и формирование объектов недвижимого имущества, а также техническое обследование единиц недвижимого имущества, выдает технические паспорта и документы, удостоверяющие права на земельный участок;</li> </ul>	
<p><b>МВД КР</b> Закон КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» от 11 января 1994 года № 1360-ХII в редакции от 21 июля 2015 года № 183</p>	<p>22 функции, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- исполнять законодательство Кыргызской Республики о гражданстве, миграции, въезде и выезде, по вопросам правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства</li> <li>- осуществлять производство по делам об административных правонарушениях;</li> <li>- устанавливать и осуществлять в соответствии с законодательством административный надзор.</li> </ul>	<p>Охранные услуги, выдана разрешений и лицензий по вопросам оружия и пр, поиски и выдача справок о судимости, услуги сопровождения ДПС, сопровождения грузов и пр.</p>	<p>Задачи ведомства:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- обеспечение общественного порядка, безопасности личности и общества;</li> <li>- борьба с преступностью;</li> <li>- исполнение уголовных наказаний и административных взысканий в пределах компетенции;</li> </ul>

<p>- осуществление контрольно-разрешительных мер в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.</p>			<p>- осуществление контрольно-разрешительных мер в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.</p>
<p>Охрана и защита государственных КР, пограничный контроль, предупреждение и пресечение нарушения режима государственной границы, посягательств на суверенитет и территориальную целостность страны, обеспечивающим гос. пограничную политику Кыргызской Республики.</p>			<p>Цель деятельности ведомства: формирование государственной политики в области образования, науки и научно-технической деятельности.</p>
<p>Охрана и защита государственных КР, пограничный контроль, предупреждение и пресечение нарушения режима государственной границы, посягательств на суверенитет и территориальную целостность страны, обеспечивающим гос. пограничную политику Кыргызской Республики.</p>	<p>Охрана и защита государственных КР, пограничный контроль, предупреждение и пресечение нарушения режима государственной границы, посягательств на суверенитет и территориальную целостность страны, обеспечивающим гос. пограничную политику Кыргызской Республики.</p>	<p>Охрана и защита государственных КР, пограничный контроль, предупреждение и пресечение нарушения режима государственной границы, посягательств на суверенитет и территориальную целостность страны, обеспечивающим гос. пограничную политику Кыргызской Республики.</p>	<p>Охрана и защита государственных КР, пограничный контроль, предупреждение и пресечение нарушения режима государственной границы, посягательств на суверенитет и территориальную целостность страны, обеспечивающим гос. пограничную политику Кыргызской Республики.</p>
<p>Охрана и защита государственных КР, пограничный контроль, предупреждение и пресечение нарушения режима государственной границы, посягательств на суверенитет и территориальную целостность страны, обеспечивающим гос. пограничную политику Кыргызской Республики.</p>	<p>Охрана и защита государственных КР, пограничный контроль, предупреждение и пресечение нарушения режима государственной границы, посягательств на суверенитет и территориальную целостность страны, обеспечивающим гос. пограничную политику Кыргызской Республики.</p>	<p>Охрана и защита государственных КР, пограничный контроль, предупреждение и пресечение нарушения режима государственной границы, посягательств на суверенитет и территориальную целостность страны, обеспечивающим гос. пограничную политику Кыргызской Республики.</p>	<p>Охрана и защита государственных КР, пограничный контроль, предупреждение и пресечение нарушения режима государственной границы, посягательств на суверенитет и территориальную целостность страны, обеспечивающим гос. пограничную политику Кыргызской Республики.</p>

<p><b>МТИСР</b></p> <p>Постановление Правительства КР от 20 февраля 2012 года N 121 «О вопросах Министерства социального развития Кыргызской Республики» (В редакции постановления Правительства КР от 7 мая 2013 года N 252, 18 октября 2013 года N 570) – нового положения в связи с реорганизацией ведомства и при соединении политики в сфере труда пока нет.</p>	<p>40 функций, среди которых не указана ни одна, релевантная вопросам гражданам наравне с гражданами КР или иностранными гражданами, трудящимися мигрантами из КР или трудящимися мигрантами из КР.</p> <p>Де юре равное социальное обеспечение иностранным гражданам наравне с гражданами КР гарантируется в соответствии с Соглашением между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о реализации Конвенции МОТ 1949 года о трудящихся-мигрантах гарантирует равноправие граждан стран пребывания и иностранцев или лиц без гражданства в области социального обеспечения. Принят Конвенцию, подписавшего данную Конвенцию, равенство в социальном обеспечении независимо от срока пребывания в стране. Принятые обязательства, по желанию сторон, могут предусматривать одну или более социальных гарантий: медицинское обслуживание, пособие по инвалидности в случае потери трудоспособности, пенсионное обеспечение, пособие по временной нетрудоспособности, пособие по безработице и т. п.</p>	<p>Согласно Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями (ПП КР от 10.02.2012 г. № 85)</p> <p>МТИСР предоставляет 21 госуслугу</p>	<p>Ведомство реорганизовано из МСР в МТИСР в соответствии с постановлением Правительства от 16 ноября 2015 года.</p>
<p><b>МЗ КР</b></p> <p>Постановление Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года №118</p> <p><b>ПОЛОЖЕНИЕ</b> о Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики в редакции от 30 марта 2015 года № 168</p>	<p>45 функций, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- разрабатывает проекты нормативных правовых актов в области здравоохранения и вносит их на рассмотрение Правительства Кыргызской Республики;</li> <li>- определяет объем и условия предоставления медико-санитарной помощи;</li> <li>- проводит мероприятия по оптимизации и реструктуризации организаций здравоохранения;</li> <li>- осуществляет мониторинг и оценку деятельности поставщиков медицинских и фармацевтических услуг, независимо от форм собственности;</li> </ul> <p>Согласно 3-ну О предостережения и борьбе с торговлей людьми ст. 9 «Министерство здравоохранения Кыргызской Республики разрабатывает программы оказания медицинской, включая психиатрическую, помощи жертвам торговли людьми, а также обеспечения лекарственными средствами специальными учреждениями».</p>	<p>- организует медико-санитарную помощь пострадавшим от ЧС, осуществляет мобилизационную подготовку по медицинскому обеспечению населения в мирное и военное время;</p> <p>- осуществляет мероприятия по укреплению здоровья населения, привлечению гражданского общества, средств массовой информации, общественных организаций для формирования здорового образа жизни и повышения ответственности граждан за свое здоровье и здоровье других людей.</p>	<p>Цель деятельности ведомства:</p> <p>Охрана и укрепление здоровья граждан в Кыргызской Республике.</p>
<p><b>ФОМС</b></p> <p>Постановление Правительства Кыргызской Республики</p>	<p>24 функции.</p> <p>Согласно статье 5 Закона Кыргызской Республики «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике» от 14 декабря 1993 г. № 1296-ХII «Иностранцы могут постоянно проживать в Кыргызской Республике, если они имеют на то разрешение, оформленное в виде вид на жительство, выданным уполномоченным государственным органом в сфере регистрации прав населения».</p>	<p>- оформление и распространение полиса обязательного медицинского страхования, с обязательным расширением охвата населения обязательным медицинским страхованием;</p>	<p>Цель ведомства: гарантированное обеспечение граждан Кыргызской Республики качествами медицинской и</p>

<p>ПОЛОЖЕНИЕ о Фонде обязательного медицин- ского страхования при Правительстве Кыргызской Республики от 4 декабря 2009 года № 728</p>	<p>При наличии вида на жительство, медицинские услуги в государственные органи- зации здравоохранения ИГ / ЛБГ могут получить как граждане Кыргызской Респу- блики.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- осуществление, в пределах своей компетенции, защиты интересов застрахованных граждан в рамках реализуемых программ;</li> <li>- обеспечение лекарственными- ми средствами, медицинским оборудованием и изделиями медицинского назначения по Программе государственных гарантий и в системе обязательного медицинского страхования, путем приобретения, хранения и распределения;</li> <li>- повышение информированности населения об их правах в области охраны здоровья.</li> </ul>	<p>профилактической помощью в рамках Программы государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медицинской помощью программ обязательного медицинского страхования.</p>
--	---	--	---



## Список литературы на русском языке

### Абазбек-уулу, Р.

2010 Трансграничные миграционные процессы на юге Кыргызстана и их возможное влияние на межэтнические отношения. Этнодемографические процессы в Казахстане и сопредельных территориях: Сборник научных трудов XI Международной научно-практической конференции 28-29 мая 2010 г., Усть-Каменогорск. –Усть-Каменогорск: «Либриус», 2010. с. 6-13.  
[http://demoscope.ru/weekly/2011/0481/analit03.php#\\_FN\\_3](http://demoscope.ru/weekly/2011/0481/analit03.php#_FN_3)

### Абашин, С.

2007 «Сарты – Народ с Будущим»: этнография и империя в русском Туркестане. Ориентализм vs. ориенталистика: Сб. статей / отв. ред. и сост. В.О. Бобровников, С.Дж. Мири. – М.: ООО «Садра», 2016е

### Абашин, С. И, Е. Чикадзе

2008 «*Экономические мигранты из Центральной Азии: Исследование трансформации идентичности, норм поведения и типов социальных связей*». ЦНСИ.  
[www.cisr.ru/files/otchet\\_econom\\_mogranty.pdf](http://www.cisr.ru/files/otchet_econom_mogranty.pdf)

### Аджвад, М. и др.

2014 Развитие профессиональных умений для расширения возможностей трудоустройства в Кыргызской Республике. Доклад. Всемирный Банк.

### Айвазян, С., А. Н. Березняцкий и Б. Е. Бродский

2014 «Голландская болезнь» в экономиках России и Армении. Прикладная Эконометрика. № 36 (4).

### Азимов, А.

2013 Миграционный процесс и демографическая ситуация в республике Таджикистан в условиях рынка. *Вестник Самарского государственного экономического университета*, 3 (101).

### Алимбекова Г., и А. Ильясова

2009 *Социально-экономический портрет женской миграции в Казахстане*. Отчет по результатам исследования ЮНИФЕМ. Алматы.  
[www.unwomen-eeca.org/module/project/img/352.doc](http://www.unwomen-eeca.org/module/project/img/352.doc)

### Бартоломео, А., Ш. Макарян и А. Вейнар

2014 Региональный миграционный отчет: Россия и Центральная Азия. КАРИМ-Восток, Европейский Университетский Институт.

### Бауманн, А., Е. Янсова и Э. Саар

2013 Переход от учебы к работе в Кыргызстане. ЕФО Кыргызстан.

### Бегалиева, Н.

2015 Объем денежных переводов мигрантов в долларовом выражении упал на четверть. Vb.kg, 25 августа.  
<http://www.vb.kg/?lable=6077>

**Безбородова, Т.**

2012 Экономическая составляющая международной трудовой миграции. Сибирский торгово-экономический журнал. Выпуск № 16, <http://cyberleninka.ru/article/n/ekonomicheskaya-sostavlyayuschaya-mezhdunarodnoy-trudovoy-migratsii#ixzz3yhG5O5EX>

**Бозрикова, Т. и Ниязова. А.**

2011 Основные подходы и принципы разработки гендерно-чувствительной миграционной политики. ООН Женщины и UKAID.

**Варшавер Е. и др.**

2014 Киргизские мигранты в Москве: результаты количественного исследования интеграционных траекторий. Москва. <http://ssrn.com/abstract=2425312>

**Всемирный банк**

2013 Занятость. Доклад о мировом развитии 2013.

2014 Кыргызская Республика швейная отрасль: влияние присоединения к таможенному союзу и варианты повышения конкурентоспособности. КР

2015 Переход к улучшению занятости в Кыргызской Республике: Диагностическое исследование ситуации в области занятости. Отчет № 99777-KG.

**Ганнушкина, С.**

2012 В год Дракона- драконовские меры. Миграция. (10), январь — февраль. РФ

**Градировский, Си Н. Есипова**

2010 Миграционная политика киргизского правительства: противостояние или приспособление к сильным человеческим течениям? Демоскоп. № 415 – 416 22 марта - 4 апреля. [http://demoscope.ru/weekly/2010/0415/analit05.php#\\_FN\\_20](http://demoscope.ru/weekly/2010/0415/analit05.php#_FN_20)

**Глушкова, М**

2012 Комментарии и предложения к проекту Стратегии социальной интеграции мигрантов в Российской Федерации. Москва

**Денисенко, Е.**

2015 Алиев: При трудоустройстве в России граждане РФ и КР уравнились в правах. Vb.kg, 4 ноября. <http://www.vb.kg/?lable=365>

**Денисенко, М.**

2011 Население Кыргызстана в начале XXI века. Бишкек.

**Джайлобаева, Г.**

2010 Обследование трудовой миграции в Кыргызской Республике. Кыргызстан.

## **ЕБР**

2012 Анализ экономического эффекта и институционально-правовых последствий ратификации Соглашений ЕЭП в области трудовой миграции. Отчет по проекту, Санкт Петербург.

2013 Последствия вступления Кыргызстана в таможенный союз и ЕЭП для рынка труда и человеческого капитала страны. Центр интеграционных исследований, Санкт Петербург.

## **ЕМС (европейская миграционная сеть)**

2011 Временная циркулярная миграция: эмпирические данные современные практики управления и варианты дальнейшего развития в странах Европейского Союза. Издательство европейского союза.

## **ЕС и МОМ**

2011 СПРАВОЧНИК ПО ТЕРМИНОЛОГИИ В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ (русско-английский). ООО «БЭСТ-принт», Москва

## **ЕЭК Европейская экономическая комиссия**

2014 Изучение миграции при переписях населения раунда 2010 года в государствах – участниках СНГ: анализ результатов. Конференция европейских статистиков, Рабочий документ 5.

2015 Аналитический доклад «О ситуации по устранению препятствующих функционированию внутреннего рынка Евразийского экономического союза барьеров для взаимного доступа, а также изъятий и ограничений в отношении движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы». Москва

## **ЕТФ**

2013 Инвентаризация мер поддержки мигрантов в области занятости, профессиональных навыков и квалификаций (MISMES).  
[www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/Migration\\_and\\_skills\\_Armenia\\_Georgia\\_Morocco](http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/Migration_and_skills_Armenia_Georgia_Morocco)

## **Жениш, Н.**

2012 Экспорт услуг высшего образования в Кыргызстане. Доклад №7, Университет Центральной Азии.

## **Зупи, М. и Э. Эструч-Пуэртас**

2009 Практические методы оценки и прогнозирования потребности рынка труда:

Опыт Испании и Италии в помощь совершенствованию управления миграцией в России МОТ, Москва.

## **Ибраева, Г.**

2015 Электронный курс по Гендерно-ориентированному бюджетированию, ОО «Инновационное решение», Бишкек

**Ибраева, Г. и др.**

2013 Гендер и Миграция. «Инновационное решение» по заказу ICCO Cooperation, Бишкек-Екатеринбург – Душанбе.

**Ибраева, Г. и др.**

2015 Создание благоприятной среды для продвижения вопросов питания для населения в КР. Инновационное решение, Бишкек

**ИНТРАК**

2015 СРОЧНО ТРЕБУЕТСЯ МОЛОДЕЖЬ! Отчет по результатам регионального исследования «Молодежь и занятость». «Интербилим», «Эхё - Фарханг ва Тараккиет», Бишкек.

**Капушенко, А., НСК**

2012 «Миграционная политика Кыргызской Республики: как реализуются права трудовых мигрантов и членов их семей в процессе ее выработки и реализации?». Бишкек

**Карабчук Т.С и др.**

2015 Трудовая миграция и трудоемкие отрасли в Кыргызстане и Таджикистане: возможности для человеческого развития в Центральной Азии. Евразийский банк развития. Санкт-Петербург.

**Киреева, О**

2011 Международный опыт интеграции женщин-мигрантов. Demoscopeweekly. № 467 – 468 23 мая - 5 июня

Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей

2014 Первоначальные доклады государств-участников, подлежащие представлению в 2005 году, Кыргызстан, CMW/C/KGZ/1, 18 июля 2014 г.

**Красин, А.**

2014 «Трудовая миграция: польза и риски для Кыргызстана. Бишкек  
<http://www.ipp.kg/ru/news/2836/>

Н.д. Заключение по Исследованию «Изменения в окружающей среде как выталкивающий фактор по миграции Кыргызстане»

**Кузьмин, Г.**

2016 Каким курсом поплывет сом? zanoza.kg. 22 января,  
[http://zanoza.kg/doc/331897\\_kakim\\_kyrsom\\_poplyvet\\_som.html](http://zanoza.kg/doc/331897_kakim_kyrsom_poplyvet_som.html)

**Купец, О.**

2012 Развитие и побочные эффекты денежных переводов мигрантов в странах СНГ: Украина. КАРИМ ВОСТОК, Европейский университетский институт, Италия.

**Кыргызская Республика, Государственная больница при управления делами президента и правительства.**

2015 Информация о кол-ве иностранных граждан, включая туристов получивших стационарное решение

**Кыргызская Республика, Департамент регистрации населения и актов гражданского состояния.**

2014 Отчет Департамента регистрации населения и актов гражданского состояния при ГРС при ПКР за 7 месяцев 2014 года. Бишкек.

**Кыргызская Республика, Правительство**

2013 План мероприятий по реализации Программы Правительства Кыргызской Республики по борьбе с торговлей людьми в Кыргызской Республике на 2013-2016 годы №14. Бишкек.

**Кыргызская Республика, Министерство труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики.**

**Кыргызская Республика, Министерство иностранных дел**

2013 ПОЛОЖЕНИЕ о Министерстве иностранных дел Кыргызской Республики (В редакции постановления Правительства КР от 31 декабря 2013 года № 724)

**Кыргызская Республика, Министерство Юстиции**

2010 ПОЛОЖЕНИЕ о Министерстве юстиции Кыргызской Республики

**Кыргызская Республика, Министерства сельского хозяйства и мелиорации**

2012 Постановление Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года № 140 О вопросах Министерства сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики

**Кыргызская Республика, Министерство финансов**

2014 ПОЛОЖЕНИЕ о Министерстве финансов Кыргызской Республики

**Кыргызская республика, Министерство экономики**

2015 СТРАТЕГИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ МИНИСТЕРСТВА ЭКОНОМИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ НА 2015-2017 ГОДЫ.

2015 МИНИСТР О. ПАНКРАТОВ ПРОИНФОРМИРОВАЛ О ПАРАМЕТРАХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ, ПРОГНОЗИРУЕМЫЕ НА СЛЕДУЮЩИЙ ГОД. 12 Июня. <http://mineconom.gov.kg/>

2015 МИНИСТР О. ПАНКРАТОВ: УСТОЙЧИВАЯ ЭКОНОМИКА, С ВЫСОКИМИ ТЕМПАМИ РОСТА ДОХОДОВ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ – ЭТО РЕЗУЛЬТАТ СИСТЕМНОЙ РАБОТЫ ВСЕХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА, ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА. [mineconom.gov.kg](http://mineconom.gov.kg/) 10 Июня. <http://mineconom.gov.kg/>

2015 Утверждено постановлением коллегии МЭ КР от «11» сентября № 08 СТРАТЕГИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ МИНИСТЕРСТВА ЭКОНОМИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ НА 2015-2017 ГОДЫ

### **Кыргызская Республика, аппарат Омбудсмена**

2015 Доклад Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике в 2014 году. Бишкек  
<http://www.ombudsman.kg/ru/content/2014-%D0%B3%D0%BE%D0%B4>

### **Кыргызская Республика, Государственная Регистрационная служба**

2013 Функции и задачи Государственной Регистрационной Службы в соответствии с Постановлением Правительства КР от 6 мая 2013 года №240 осуществляет следующие.

2014 Отчет Департамента регистрации населения и актов гражданского состояния при ГРС при ПКР за 11 месяцев 2014 года.

### **Кыргызская Республика, Министерства труда, миграции и молодежи**

2009 ПОРЯДОК оформления и выдачи виз Кыргызской Республики Кыргызская Республика, государственное управление в флёре обеспечения продовольственной безопасности и питания в КР

2013 Программа содействия занятости населения и регулирования внешней трудовой миграции до 2020 года

2014 Аналитический отчет о деятельности Министерства труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики за 2013 год. jashtar.org, 4 Июля, Бишкек.  
<http://jashtar.org/news/analiticheskij-otchet-o-deyatelnosti-ministerstva-truda-migratsii-i-molodezhi-kyrgyzskoy-respubliki-za-2013-god/>

2014 Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике. Бишкек.

2015 Аналитическая матрица функций государственных структур по обеспечению продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике 2015, На телефонограмму Т-121 от 28.10.2015г.

2015 Министерство труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики На № 04-28/4028 от 11.06.2015 г.

### **Кыргызская Республика, Национальный институт стратегических исследований**

2013 Отчет Проблемы пенсионного обеспечения трудовых мигрантов – граждан Кыргызской Республики. Бишкек

2013 Отчет Разработка Концепции миграционной политики КР. Бишкек Кыргызская Республика, Национальный Банк

2011 О ситуации на валютном рынке Кыргызской Республики. nbkr.kg. 6 января.  
<http://www.nbkr.kg/printver.jsp?item=31&lang=RUS&material=23322>

### **Кыргызская Республика, Национальный Статистический Комитет**

2015 За последние пять лет сократилась численность преподавательского персонала общеобразовательных школ. Stat, 2 сентября. <http://www.stat.kg/ru/news/za-poslednie-pyat-let-sokratilas-chislennost-prepodavatel'skogo-personala-obsheobrazovatel'nyh-shkol-na-56-procenta/>

2015 Внешняя миграция населения республики за семь месяцев т. г. несколько снизилась. Stat, 25 августа. Available from <http://www.stat.kg/ru/news/vneshnyaya-migraciya-naseleniya-respubliki-za-sem-mesyacev-tg-neskolko-snizilas/>

**Лукашова, И., и Макенбаева, И.**

2011 Перспективы развития банковских продуктов для трудовых мигрантов, Опыт Кыргызстана. Бишкек.

**Мазыкина, Ю.**

2011 В России стартует пилотный проект по оргнабору иностранных рабочих, где первые участники – граждане Кыргызстана. 24.kg. 24 мая, [www\\_24\\_kg](http://www.24.kg) - КЫРГЫЗСТАН \_\_ В России стартует пилотный проект по оргнабору иностранных рабочих, где первые участники - граждане Кыргызстана.mht

**Малаев, В., и Г. Бычков**

Н.д. Экономическое развитие и миграция. Казань.

**Малахова, В., В.А. Тишков и А.Ф. Яковлевой**

2011 Государство, миграция и культурный плюрализм в современном мире Материалы международной научной конференции. Москва

**Мальшева, М. и др.**

2008 Методические подходы к исследованию трудовой миграции из стран СНГ в Россию: гендерный аспект. ООН «ЮНИФЕМ», Москва.

**Международное Бюро Труда**

2007 РУКОВОДСТВО ДЛЯ ЧАСТНЫХ АГЕНТСТВ ЗАНЯТОСТИ Регулирование, контроль и исполнение. EMP/SKILLS, DECLARATION, Женева

**Мешкова, Е.**

2014 И еще раз о влиянии Кумтора на экономику Кыргызстана. Бишкек

**Мещерякова, И.**

2014 Использование перспективных направлений развития инвестиционного климата в Кыргызской Республике. Вестник КРСУ. Том 14. № 3. Бишкек.

**Мирошник, М.**

2015 С преференциями для трудящихся мигрантов связали угрозу оттока рабочих рук. Vb.kg, 10 августа.

[http://www.vb.kg/?lable=681\](http://www.vb.kg/?lable=681)

2015 «Резиновые» школы Бишкека: количество детей на 60% превышает норму (карта). Zanoza.kg . 03 сентября [http://zanoza.kg/doc/324039\\_rezinovye\\_shkoly\\_bishkeka:\\_kolichestvo\\_detey\\_na\\_60\\_prevyshaet\\_normy\\_karta.html](http://zanoza.kg/doc/324039_rezinovye_shkoly_bishkeka:_kolichestvo_detey_na_60_prevyshaet_normy_karta.html)

**Мкртчян, Н., и Б. Сарыгулов.**

2011 Миграция в современном Кыргызстане. Demoscopeweekly. №481-482. <http://demoscope.ru/weekly/2011/0481/tema05.php>

**Могилевский, Р., Н. Абдразакова и С. Чалбасова**

2015 Влияние золотодобывающего предприятия Кумтор на социально-экономическое развитие Кыргызстана. Доклад № 32, Университет Центральной Азии.

**МОМ и UKAID**

2012 Расширенный миграционный профиль. Бишкек.

**МОМ**

2010 Азиатско-тихоокеанское региональное совещание по подготовке к Глобальному форуму по миграции и развитию. Бангкок

2015 Картирование неурегулированной миграции в Центральной Азии  
2014. Астана

2016 Проблема торговли людьми в Кыргызстане. MOM, Кыргызстан.

**МОМ, SIAR Research & Consulting**

2015 Отчет Выявление Реабилитационных И Реинтеграционных Needs Мужчин, Жертв Торговли Людьями. Бишкек.

**Мозжухин, А.**

2015 Нас снова ждет естественная убыль населения. Лента.Ру.  
21 апреля 2015.  
<https://lenta.ru/articles/2015/04/21/demograf/>

**Мукомель, В.**

2012 Циркулярная миграция: Российская Федерация. КАРИМ ВОСТОК – КОНСОРЦИУМ ПРИКЛАДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПО МЕЖДУНАРОДНОЙ МИГРАЦИИ.

2011 Российские дискурсы о миграции: «нулевые» годы.  
Demoscopeweekly, № 479 – 480

**Муктарбек к. А, Жениш, Н.**

2015 Влияние денежных переводов на структуру расходов домохозяйств в Кыргызской Республике. №2 Центр экономических исследований. Бишкек.

**Насритдинов, Э.**

2013 Миграция в Кыргызстане: взвешивая все за и против.

**ОБСЕ и МОМ**

2014 На пути к миграционной политике, основанной на фактах.

**ОБСЕ**

2009 Руководство по осуществлению гендерно чувствительной политики в области трудовой миграции. Австрия

2014 Трансграничная мобильность в регионе ОБСЕ анализ существующей ситуации. Agencja Karo, БДИПЧ, Польша.

## **Общественный фонд «Правовая клиника «Адилет»**

2013 Анализ системы регистрации граждан Кыргызской Республики по месту жительства и месту пребывания. 18 июля. Бишкек

<http://adilet.kg/ru/news/list/category/1>

2015 Отчет по мониторингу качества предоставляемых услуг в сфере регистрации и документирования паспортом граждан кыргызской республики. 28 мая. Бишкек.

<http://www.adilet.kg/ru/news/full/170>

## **Общественная Организация «Правозащитное движение: «Бир Дуйно-Кыргызстан»**

2013 Анализ законодательств Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Российской Федерации и Республики Казахстан в сфере трудовой миграции и рекомендации по их усовершенствованию. Центр Содействия Международной защите», ОО «Гамхори». Бишкек.

2015 Студент 2015. Какие специальности выбрали студенты в этом году, кем хотят стать умные и какие профессии нужны государству. Бишкек.

2015 Альтернативный отчет В Комитет ООН по защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей. Бишкек

## **ООН Женщины**

2012 Региональная программа по миграции в центральной Азии и России

2014 Пре-тест для государственных служащих по ГОБ.

## **Похлебаева, А.**

2005 Понятие миграции и ее классификация. Журнал международного права и международных отношений — № 3

<http://evolutio.info/content/view/765/113/>

## **ПРООН**

2009 Доклад о развитии человека 2009. Преодоление барьеров: человеческая мобильность и развитие. Издательство «Весь Мир». Москва

2012 Человеческое развитие в фокусе местного самоуправления: ЗДЕСЬ И СЕЙЧАС! Национальный доклад о человеческом развитии в Кыргызской Республике 2012 г. ПРООН, Кыргызстан.

2014 Прогресс в развивающихся странах Европы и Центральной Азии замедлился из-за социальной исключенности и экологической уязвимости. Европа и Центральная Азия – Региональный пресс-релиз – Доклад о человеческом развитии 2014.

## **Российская Федерация, Российская академия наук**

2004 Ферганская долина: этничность, этнические процессы и этнические конфликты. Российская академия наук, издательство «Наука», Москва.

## **Российская Федерация, Министерство образования и науки**

2011а ЭКСПОРТ РОССИЙСКИХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ СТАТИСТИЧЕСКИЙ СБОРНИК. Выпуск 3, Москва.

2012b Обучение иностранных граждан в высших учебных заведениях Российской Федерации статистический сборник. Выпуск 9, Москва.

**Российская Федерация, Департамент международного сотрудничества центр соц. исследований**

2011 ЭКСПОРТ РОССИЙСКИХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ. Статистический сборник Выпуск 3. Москва

**Российская Федерация, Федеральная Миграционная Служба**

2015 Итоги деятельность ФМС России в 2014 году. Москва.

2015 Расширенное заседания коллегии Федеральной миграционной службы России «Об итогах деятельности Федеральной миграционной службы по реализации государственной миграционной политики в 2014 года и задачах на 2015 год» Расширенное заседания коллегии Федеральной миграционной службы России «Об итогах деятельности Федеральной миграционной службы по реализации государственной миграционной политики в 2014 года и задачах на 2015 год» Москва

**Российский совет по международным делам и НСК КР**

2015 Вступление Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз: влияние на процессы миграции. Рабочая тетрадь, №26, Москва.

**Рязанцев, С и Н. Хорие.**

2010 МОДЕЛИРОВАНИЕ ПОТОКОВ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ ИЗ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ В РОССИЮ Трудовая миграция в цифрах, фактах и лицах. Университет Тояма, Москва.

**Сегни, К., и др.**

2007 Денежные переводы В Странах СНГ Исследование Выборочных Коридоров Отправки И Получения. Всемирный банк, том 2.

**Солопов, М.**

2015 Киргизских мигрантов в мае освободят от получения разрешений на работу. Rbc.ru, 16 апреля.  
<http://www.rbc.ru/politics/16/04/2015/552fd4b09a79477f02388592>

**Сыдыков, А.**

2000 Вклад частных иностранных инвестиций в экономику Кыргызской Республики. Кыргызстан.

**Текеева, Л.**

2015 О важности достоверного измерения трудовой миграции для Кыргызстана. НСК, Кыргызская Республика.

**Тентиева, Г.**

2015 Тенденция Экономического Роста и Перспективы в Развивающейся Азии: Центральная Азия: Кыргызская Республика. АБР, Бишкек.

**Токтосунова, Э.**

2015 Этнополитические процессы в современном Кыргызстане: анализ 2010-2015 гг. Central Asia policy briefs, Бишкек.

**Тынаев, Н.**

2011 Деятельность частных агентств по трудоустройству за рубежом в Кыргызской Республике. Бишкек.

**Тюрюканова, Е.**

2006 Принудительный труд в современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми. МБТ, Женева

**Университет Центральной Азии**

2013 Панельное обследование домашних хозяйств ЖИЗНЬ В КЫРГЫЗСТАНЕ В 2013 ГОДУ, Опросник

**УВКБ ООН**

2007 «МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАЩИТА БЕЖЕНЦЕВ» учебное пособие для ВУЗов. Бишкек.

**Фицбайн, А., и Н. Шади.**

2011 Обусловленные денежные трансферты СОКРАЩЕНИЕ БЕДНОСТИ В НАСТОЯЩЕМ И БУДУЩЕМ. Всемирный банк, Издательство «Весь Мир», Москва.

**Хауг, В**

2005 Проблемы миграционной политики в странах эмиграции. UNFPA/ UNECE/NIDI

**Х. Малик**

2013 Доклад о человеческом развитии 2013 Возвышение Юга: человеческий прогресс в многообразном мире. Издательство «Весь Мир», UNDP, Москва.

**Цой, М.**

2015 Цены на квартиры в Бишкеке упали ниже уровня кризисного 2008 года. vb.kg, 10 февраля,  
[http://www.vb.kg/doc/302591\\_ceny\\_na\\_kvartiry\\_v\\_bishkeke\\_ypali\\_nije\\_yrovnia\\_krizisnogo\\_2008\\_goda.html](http://www.vb.kg/doc/302591_ceny_na_kvartiry_v_bishkeke_ypali_nije_yrovnia_krizisnogo_2008_goda.html)

**Цыряпкина, Ю.**

2012 Особенности русского переселенческого общества сырдарьинской области в конце XIX — начале XX вв. «Диаспоры» независимый журнал. Москва.

**Чистякова, В.**

2009 Гендерное равновесие как индикатор устойчивости социально экономической системы. Институт проблем развития науки РАН.

**Чудиновских, О.**

2009 Опыт сравнения статистики международной миграции в странах СНГ. «Вопросы статистики», 2009, №3, с. 59-67, Demoscope.weekly <http://demoscope.ru/weekly/2009/0387/analit05.php>

2011 Статистика трудовой миграции в странах сети МИРПАЛ. Кыргызстан.

2010 Опыт компиляции административных данных об изменении статуса и официальной статистики миграции в России. МГУ им. М.В.Ломоносова, ЕЭК ООН, Бишкек.

2014 Государственное регулирование приобретения гражданства Российской Федерации: политика и тенденции. Высшая школа экономики, Москва

**Шамкеев, С.**

2013 Особенности прямых иностранных инвестиций в современной экономике КР. Мировая экономика, Москва.

**Якимова, О.**

2014 Особенности медиадискурса международной миграции: социологический анализ. Санкт Петербург

**ЮНОДК**

2014 ВСЕМИРНЫЙ ДОКЛАД О ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ.

**ЮНФПА ООН**

2010 Взаимовлияние демографических и социально-экономических процессов

## Список литературы на английском языке

### **Abashin, S.**

2014 Migration from Central Asia to Russia in the New Model of World Order. Russian Politics & Law. 52:6, 8-23. London

### **Ablezova, M., E. Nasritdinov and R. Rahimov**

2008 The impact of migration on elderly people Grandparent-headed households in Kyrgyzstan. Bishkek.

### **Agadjanian, V. and E. Gorina**

2013 Economic Swings, Political Instability and Internal Migration in Kyrgyzstan. National Council for Eurasian and East European Research, University of Washington, Washington.

### **Aitieva, M.**

2012 Work permits: creating a documented self in Russia. 19 September <https://www.opendemocracy.net/od-russia/medina-aitieva/work-permits-creating-documented-self-in-russia>

### **Atamanova, A. and M. Berg**

2012 International labor migration and local rural activities in the Kyrgyz Republic: determinants and trade-offs.

Wageningen University, Wageningen , The Netherlands

### **Baldassar, L. and L. Merla**

2014 Transnational Families, Migration and the Circulation of Care Understanding Mobility and Absence in Family Life. Taylor & Francis, NY

### **Caritas Europa**

2014 COMBATING TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS: Kyrgyzstan.

### **Chakraborty, T., B. Mirkasimov and S. Steiner.**

2012 Migration and Social Networks in Kyrgyzstan: Informal Transfers in the Sending Communities. DIW Berlin, Germany.

### **Emilev, A.**

2015 Impact of Remittances on Economic Growth: Case of Top 15 Most Remittances Receiving Countries in ECA Region. Bishkek

### **European Migration Network**

2012a The Organization of Asylum and Migration Policies. Greece.

2012b The Organization of Asylum and Migration Policies. Hungary.

2009c The Organization of Asylum and Migration Policies. Portugal.

2010d Organization of Asylum and Migration Policies in the EU Member States.

**Eurostat**

2013 Guide to Statistics in European Commission Development Co-operation, Luxembourg.

**Gassmann, F.**

2012 Kyrgyz Republic: Evaluation of the Draft Strategy on Social Protection Development.

**Ibraeva, G., A. Moldosheva and M. Ablezova**

2015 “WE WILL KILL YOU AND WE WILL BE ACQUITTED!” – critical discourse analysis of a media case violence against female migrants from Kyrgyzstan. Bishkek.

**IOM**

2004 International Migration Law: Glossary on Migration. Geneva

2008 Migration in Turkey: A Country Profile.

2013 World migration. Report 2013: Mirant wellbeing and development. Geneva, Switzerland

2015 Migration facts and trends: South-Eastern Europe, Eastern Europe and Central Asia. IOM, Austria

**Ilkhamov, A.**

2006 Geographical mobility of Uzbeks: emergence of cross-national communities vs. nation-state control. The national bureau of Asian research (NBR), WASHINGTON D.C.

**Karymshakov, K., R. Abdieva and B. Sulaimanova.**

N.d Performance of return migrants in Kyrgyzstan. Kyrgyzstan

**Kirgizbaev, A.**

2015 Remittances and Households' Expenditures Patterns in Kyrgyzstan 2010-2011. AMERICAN UNIVERSITY OF CENTRAL ASIA, Bishkek

**Kroeger, A. And K. H. Anderson**

2009 Remittances and the human capital of children: New evidence from Kyrgyzstan during revolution and financial crisis, 2005–2009. United States

2012 Remittances and Children's Capabilities: New Evidence from Kyrgyzstan, 2005-2008. Discussion paper series. IZA DP No. 6293. Germany.

**Leighton, M., X. Shen and K. Warner**

2011 Climate Change and Migration: Rethinking Policies for Adaptation and Disaster Risk Reduction. UNU-EHS, SOURCE, Germany.

**McLoughlin, S. and R. Münz**

2011 Temporary and circular migration: opportunities and challenges, WORKING PAPER No.35, European policy center

## **Multiple Indicator Cluster Survey**

2014 Kyrgyzstan Multiple Indicator Cluster Survey, Key Findings. UNFPA, STAT. KG, UNICEF.

## **Mirkasimov, B., T. Chakraborty and S. Steiner**

2011 Labor Migration & Social Networks: The Case of Kyrgyzstan. German institute for economic research, GIW, Bishkek, Kyrgyzstan.

## **Migration Policy Institute**

2010 Migration facts stat and maps. Data hub, Estimates of the Net Number of Migrants, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects. [http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel\\_indicators.htm](http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_indicators.htm)

## **Myhre, M.**

2014 Labor migration from Central Asia to Russia – State Management of Migration. NIBR, Norway

## **Nedoluzhko, L and V. Agadjanian**

2009 Marriage, childbearing, and migration in Kyrgyzstan: Exploring interdependencies. Max Planck Institute for Demographic Research, Germany.

## **Nedoluzhko, L., and G. Andersson**

2007 Migration and first-time parenthood: Evidence from Kyrgyzstan. Demographic Research online journal, VOLUME 17, ARTICLE 25, PAGES 741-774. Germany. <http://www.demographic-research.org/Volumes/Vol17/25/>

## **Papademetriou, D.**

2015 Rethinking emigration: Turning challenges into opportunities. Migration policy institute. Washington D.C

## **Peyrouse, S.**

2008 The Russian Minority in Central Asia: Migration, Politics, and Language. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C.

## **Pierce, K. E., J. S. Slaker and N. Ahmad**

2013 Transnational Families in Armenia and Information Communication Technology Use. International Journal of Communication, Available at <http://ijoc.org>.

## **Reeves, M**

2012 Beyond the gastarbeiter: the other side of post-Soviet migration. 19 September

## **Sørensen, N and I. M. Vammen**

2014 Who Cares? Transnational Families in Debates on Migration and Development. New Diversities, Vol. 16, No. 2, Danish Institute for International Studies, Dania

**Steiner, N.**

2013 Chinese Migration to Central Asia: Contrasting Experiences between Kazakhstan and Kyrgyzstan. University of Washington

**Thieme, S.**

2007 Policy Briefs: Where to return to? Rural urban interlink ages in times of internal and international/ IOM, University of Zurich, Zurich, Switzerland.

2008 Sustaining Livelihoods in Multi-local Settings: Possible Theoretical Linkages between Transnational Migration and Livelihood Studies. Department of Geography, University of Zurich, Winterthurerstrasse, Switzerland

2011 Coming Home? Patterns and Characteristics of Return Migration in Kyrgyzstan. IOM, University of Zurich, Zurich, Switzerland.

**Ukueva, N.**

2015 International Labor Migration from Kyrgyzstan: Evidence from Population and Housing Census. Bishkek

**Vinokurov, E.**

2013 The Art of Survival: Kyrgyz Labor Migration, Human Capital, and Social Networks. Central Asia Economic Paper. No. 7, Central Asia program

**World Bank**

2011 Harnessing the Diaspora for Development in Europe and Central Asia Migration and Remittances Peer Assisted Learning (MIRPAL) Discussion Series. WB,

2015 Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook\* Special Topic: Financing for Development.

**World Bank (data)**

2015 World Development Indicators. Accessed 22.12.2015.

2015 Monthly remittances inflows (US\$ mil). Compiled by Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, World Bank





*Национальный институт стратегических исследований  
Кыргызской Республики  
Кыргызская Республика, 720001  
г.Бишкек, ул. Киевская, 218  
Тел.: +996 312 39 20 60  
Факс: +996 312 65 44 88  
Email: [office@nisi.kg](mailto:office@nisi.kg)*

*Миссия Международной Организации по Миграции  
в Кыргызской Республике*

*Кыргызская Республика, 720001  
г.Бишкек, ул.Рыскулова, 6  
Тел.: +996 312 61 24 56/57/58  
Факс: +996 312 61 24 60  
Email: [office@iom.kg](mailto:office@iom.kg)*