

# Кыргызстан

*Проект*

Базовый миграционный профиль

2013

Данный текст Базового миграционного профиля Кыргызской Республики был подготовлен Секретариатом Пражского процесса на основании источников, имеющих доступ в открытом доступе. Текст был представлен Государственной службе миграции при Правительстве Кыргызской Республики 1 февраля 2016 г. на рассмотрение, комментарии или одобрение. В ожидании ответа, данная версия публикуется в качестве проекта. Проект является консультативным документом и не может рассматриваться как выражающий официальную позицию страны.



## ЦЕЛЬ ОТЧЕТА И ДИСКЛЕЙМЕР

После того как в Праге в апреле 2009 года Министерская конференция «Построение миграционных партнерств» приняла Совместную декларацию, в рамках инициативы «Построение миграционных партнерств» (ПМП) началась работа над созданием Базы знаний ПМП. Эта база знаний, известная сейчас под названием База знаний Пражского процесса, состоит из набора Расширенных миграционных профилей<sup>1</sup>, подготовленных и одобренных в 2010–2011 годах, и интерактивной онлайн карты (и-карты), визуализирующей существующую информацию.

Целевая инициатива Пражского процесса (ЦИ ПП) – это проект, реализуемый при финансовой поддержке ЕС, который основывается на инициативе ПМП и имеет целью осуществление выбранных приоритетов из Плана действий Пражского процесса, принятого в Познани в ноябре 2011 года. Одной из задач ЦИ ПП является дальнейшая разработка, обновление и совершенствование Базы знаний.

Продолжая работать над обновлением и дальнейшей подготовкой Расширенных миграционных профилей, ЦИ ПП приняла во внимание замечания и пожелания государств-участников Пражского процесса и предложила концепцию Базового миграционного профиля. В отличие от Расширенного миграционного профиля, само название которого указывает на обширность и детальность содержащейся в нем информации, Базовый миграционный профиль должен стать практичным инструментом с ограниченным количеством страниц, который охватывает только представляющие интерес вопросы. Базовый миграционный профиль имеет целью обзор ключевых приоритетов и проблем, легкость ежегодного обновления и стандартизированные данные обо всех задействованных странах.

Предложенная концепция Базового миграционного профиля (БМП) была хорошо воспринята государствами-участниками Пражского процесса, и Германия вызвалась протестировать концепцию путем заполнения разработанного шаблона. В процессе подготовки БМП Германии были выявлены пробелы в первом шаблоне, которые были впоследствии успешно заполнены в сотрудничестве с Командой поддержки ЦИ ПП при Международном центре по развитию миграционной политики (МЦРМП). На момент публикации, БМП были подготовлены Германией (2013), Венгрией (2014), Чешской

---

1 Азербайджан (2010г.), Албания (одобрен в 2010г.), Армения (2011г.), Босния и Герцеговина (2010г.), Венгрия (2011г.), Грузия (2011г.), Казахстан (2010г.), Кыргызстан (2011г.), Польша (2010г.), Румыния (2010г.), Словакия (2010г.), Таджикистан (2010г.), Украина (2011г.), Чехия (2010г.).

Республикой (2015), Республикой Армения (2014), Республикой Казахстан (2015) и Республикой Узбекистан (2015).

Цель ЦИ ПП – создать Базу знаний в качестве полезного инструмента, состоящего из миграционных профилей государств, которые содержат категории стандартизированных и сопоставимых данных. Хотя в первую очередь эта инициатива охватывает семь ведущих государств ЦИ ПП и страны-участники ЦИ ПП, не входящие в состав ЕС, в конечном счете, Пражский процесс имеет целью собрать информацию в формате БМП обо всех 50 странах-участниках Пражского процесса.

Концепция БМП нацелена на все государства, поскольку она, как считают, поспособствует общему пониманию миграционной ситуации, существующих миграционных потоков, приоритетов, проблем и интересов в странах-партнерах. БМП должен использоваться как информативный инструмент, но также служить инструментом разработки политики в сфере миграции. При необходимости, государствам, имеющим ограниченный опыт реализации таких инициатив, будет предоставлена методологическая и экспертная поддержка в процессе подготовки БМП.

Право владения и ответственность за данные, содержащиеся в этом миграционном профиле, закреплены за страной, подготовившей отчет.

Команда поддержки ЦИ ПП при Международном центре по развитию миграционной политики (МЦРМП) всегда готова помочь; с ней можно связаться по адресу [ppti@icmpd.org](mailto:ppti@icmpd.org). База знаний Пражского процесса доступна по адресу [www.pragueprocess.eu](http://www.pragueprocess.eu) и [www.imap-migration.org](http://www.imap-migration.org) в разделе «Пражский процесс».

# СОДЕРЖАНИЕ

Цель отчета и Дисклеймер.....	1
СОДЕРЖАНИЕ.....	3
1. Вводная информация о стране.....	4
1.1. ТЕРРИТОРИЯ, НАСЕЛЕНИЕ, СОСЕДНИЕ СТРАНЫ И ПРОТЯЖЕННОСТЬ ГРАНИЦЫ.....	4
1.2. КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СТРАНЫ .....	4
2. Миграционные потоки и контингент (численность) иммигрантов и эмигрантов.....	6
2.1. МИГРАЦИОННЫЕ ПОТОКИ.....	6
2.2. КОНТИНГЕНТ (ЧИСЛЕННОСТЬ) МИГРАНТОВ.....	9
3. Законная миграция с особым акцентом на трудовую миграцию .....	11
3.1. ОТВЕТСТВЕННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ .....	11
3.2. ПОЛИТИКА И ПРОГРАММНЫЕ ДОКУМЕНТЫ .....	13
3.3. СТАТИСТИКА.....	16
4. Незаконная миграция в стране .....	21
4.1. ОТВЕТСТВЕННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ .....	21
4.2. ПОЛИТИКА И ПРОГРАММНЫЕ ДОКУМЕНТЫ .....	21
4.3. СТАТИСТИКА.....	23
5. Возвращение, реадмиссия и реинтеграция.....	26
5.1. ОТВЕТСТВЕННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ .....	26
5.2. ПОЛИТИКА И ПРОГРАММНЫЕ ДОКУМЕНТЫ .....	26
5.3. СТАТИСТИКА.....	27
6. Интеграция.....	28
6.1. ОТВЕТСТВЕННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ .....	28
6.2. ПОЛИТИКА И ПРОГРАММНЫЕ ДОКУМЕНТЫ .....	28
6.3. СТАТИСТИКА.....	28
7. Миграция и развитие .....	29
7.1. ОТВЕТСТВЕННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ .....	29
7.2. ПОЛИТИКА И ПРОГРАММНЫЕ ДОКУМЕНТЫ .....	29
7.3. СТАТИСТИКА.....	29
8. Убежище и международная защита.....	30
8.1. ОТВЕТСТВЕННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ .....	30
8.2. ПОЛИТИКА И ПРОГРАММНЫЕ ДОКУМЕНТЫ .....	30
8.3. СТАТИСТИКА.....	31

# 1. ВВОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ О СТРАНЕ

## 1.1. Территория, население, соседние страны и протяженность границы

Официальное название	Кыргызская Республика; Кыргызстан
Столица	Бишкек
Территория	198 тыс. кв. км
Население	5,477,620 (на начало 2012 года)
Соседние страны	Казахстан, Узбекистан, Таджикистан, Китай
Протяжённость границы	3,051 км (858 км с Китаем; 1,224 с Казахстаном; 870 км с Таджикистаном; 1,099 с Узбекистаном)

## 1.2. Краткая характеристика страны

В процессе распада СССР, Кыргызская Республика провозгласила суверенитет 31 августа 1991 года. После обретения независимости Кыргызстан стал активным участником миграционных процессов. Наиболее многочисленные потоки направляются в Россию и Казахстан. Часть представителей соответствующих этнических групп вернулись из Кыргызстана в Германию, Узбекистан, Казахстан, Израиль и Таджикистан. В свою очередь, Кыргызстан стал принимающим государством для граждан Таджикистана, Узбекистана, Турции, Китая.

Ввиду актуальности вопросов миграции, Правительство Республики уделяет миграции пристальное внимание. Первый департамент по миграции был создан в 1990-ые годы при Министерстве труда и социальной защиты. В 2005 году в структуре Правительства Кыргызской Республики на базе Департамента миграционной службы при МИД Кыргызстана Департамента занятости населения Министерства труда и социальной защиты был создан Государственный комитет по миграции и занятости. В октябре 2009 года

комитет был преобразован в Министерство труда, занятости и миграции, что свидетельствует о приоритетном подходе к миграционным вопросам со стороны Правительства Республики. Министерство получило функции по контролю и регулированию миграции, которые прежде были в министерстве иностранных дел, и участвует в создании нормативно-правовой базы в области миграции, разработке миграционной стратегии, защите прав трудовых мигрантов, беженцев, содействует возвращению в Республику этнических кыргызов, проживающих за рубежом, участвует в деятельности международных сообществ (СНГ, ОДКБ), совместных международных проектах по миграции.

В настоящее время подводятся итоги реализации государственной программы «Кайрылман» на 2006-2008 годы по созданию условий приема и легализации иммигрантов-кыргызов по происхождению на территории Кыргызской Республики (принята в октябре 2006). В результате программы, около 90% вернувшихся кыргызов получили гражданство в облегченном порядке, предусмотренном Положением "Об облегченной процедуре приобретения гражданства Кыргызской Республики для граждан Республики Таджикистан" (2006) и Положением о "Порядке рассмотрения заявлений о предоставлении гражданства Кыргызской Республики" (2007).<sup>2</sup>

В рамках реализации Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года № 11, была принята Программа содействия занятости населения и регулирования внешней трудовой миграции до 2020 года. Политика занятости и миграции населения направлена на упорядочение миграционных процессов и создание условий цивилизованного развития внешней трудовой миграции и повышение конкурентоспособности экономически активного населения.

---

<sup>2</sup> Информация предоставлена Министерством труда, миграции и молодежи Кыргызстана, 2010.

## 2. Миграционные потоки и контингент (численность) иммигрантов и эмигрантов

### 2.1. Миграционные потоки

Государственный статистический комитет Кыргызской Республики ежегодно предоставляет информацию о миграционных потоках в Кыргызстан. Эта информация включает в себя данные о численности долгосрочных мигрантов, посетителей и туристов. В связи с выездом граждан на постоянное место жительства и с целью трудоустройства за границу, Республика ежегодно имеет отрицательное сальдо международной миграции. Миграционная ситуация в 2012 году характеризовалась снижением внешней миграционной активности населения. Так, по данным Комитета, в 2011 году миграционный отток населения составил 38 500 человек (на постоянное место жительства прибыло 5 700 человек, выбыло 44 200 человек), тогда как в 2012 году, при сохранении отрицательного сальдо миграции в 7 487 человек, разрыв между данными о покинувших страну (13,019 человек) и прибывших на проживание (5,532 человек) сократился более чем в пять раз.

Основными странами назначения для кыргызских эмигрантов традиционно является Россия и Казахстан. Благодаря безвизовому режиму между Российской Федерацией и Республикой Кыргызстан, трудовые мигранты могут въезжать в Россию по внутреннему паспорту на законных основаниях. По данным Государственного статистического комитета Кыргызской Республики, более 90% трудовых мигрантов отбывают на заработки в Россию. Количество выехавших из Кыргызстана в Россию в 2012 году составило 9,475 человек. По данным министра труда, миграции и молодежи, на 2013 год из Кыргызстана в Россию выехало более 529 тысяч трудовых мигрантов.<sup>3</sup>

Среди стран дальнего зарубежья основными странами назначения для кыргызских граждан в 2012 году стали Германия (86 человек), США (77 человек), и Канада (34 человека). С конца 1990-ых гг., количество эмигрантов в страны дальнего зарубежья постепенно снижалось. Данное снижение было в основном обусловлено постепенным уменьшением мигрантов в Германию, куда в 1996 году эмигрировало 5,507 человек, тогда как в 2000 году – 2,421 человек, в 2005 – 790 человек, а в 2009 – 139 человек.

<sup>3</sup> Информация представлена на сайте ИА «24.kg» по адресу <http://www.24kg.org/parlament/167990-v-2013-godu-iz-kyrgyzstana-v-rossiyu-vyexalo.html>, дата обращения 25.03.2014.

**Таблица 1. Эмиграционные потоки из Кыргызстана, 2009-2012<sup>4</sup>**

Страна	2009	2010	2011	2012
Всего	<b>33 380</b>			<b>13 019</b>
В страны СНГ	<b>33 032</b>			12 799
Азербайджан	29			10
Армения	0			1
Беларусь	55			25
Казахстан	3 209			3 055
Российская Федерация	29 429			9 475
Таджикистан	57			45
Туркменистан	4			-
Узбекистан	192			138
Украина	53			48
Прочие страны СНГ	4			2
Страны вне СНГ	<b>348</b>			220
Германия	139			86
Израиль	13			-
США	91			77
Прочие страны вне СНГ	<b>105</b>			<b>57</b>

Источник: Государственный статистический комитет Кыргызской Республики

Странами происхождения иммигрантов, прибывающих в Кыргызстан, а также странами назначения для эмигрантов из Кыргызстана, являются государства СНГ, в частности РФ, Казахстан, Таджикистан и Узбекистан.

Трудовые мигранты из Китая заполняют около 77% рабочих мест, предоставляемых ежегодно устанавливаемой квотой. Эта категория трудовых мигрантов в основном заполняет рабочие места, освободившиеся в результате оттока кыргызских граждан на работу в РФ.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Государственный статистический комитет Кыргызской Республики. Документы доступны на русском и кыргызском языках по адресам: <http://www.stat.kg/stat.files/din.files/census/5010014%20%20.pdf>; [http://stat.kg/images/stories/docs/Yearbook/Demo/3.%20vneshn.migraci9\\_.pdf](http://stat.kg/images/stories/docs/Yearbook/Demo/3.%20vneshn.migraci9_.pdf), дата обращения 02.04.2014.

<sup>5</sup> Данные получены в ходе экспертной миссии Пилотного проекта II в Кыргызстан 11-14 марта 2014.



Таблица 2. Численность иммигрантов в Кыргызстане, 2012<sup>6</sup>

Страна	Численность иммигрантов
Всего	5,532
Страны СНГ, всего	5,437
Казахстан	637
Российская Федерация	4,376
Таджикистан	286
Узбекистан	117
Украина	14
Другие страны СНГ	7
Прочие страны, за исключением стран СНГ, всего	94
Германия	12
США	9
Канада	-
Израиль	1
Турция	11
Китай	38
Другие страны	33

Источник: Государственный статистический комитет Кыргызской Республики

Этнические кыргызы (лица кыргызского происхождения, являющиеся гражданами иностранных государств или лицами без гражданства кыргызского происхождения), прибывающие на родину, представляют собой основную группу иммигрантов.<sup>7</sup> Согласно исследованию 2008 г., число этнических иммигрантов, проживающих на территории Республики Кыргызстан, превышало 25 000 человек; на конец 2013 г. их количество составляло приблизительно 40 тыс. человек, большинство из которых было занято в аграрном секторе, розничной торговле и секторе наемного труда.

С момента обретения независимости, негативное сальдо миграции достигло пика в 1993 году, когда более 140 тысяч человек покинули страну. Впоследствии объемы эмиграции

<sup>6</sup> Внешняя миграция населения в 2012 году, данные Государственного статистического комитета Кыргызской Республики. Документ доступен на русском и кыргызском языках по адресу: [http://stat.kg/images/stories/docs/Yearbook/Demo/3.%20vneshn.migraci9\\_.pdf](http://stat.kg/images/stories/docs/Yearbook/Demo/3.%20vneshn.migraci9_.pdf).

<sup>7</sup> В 2009 году этнические кыргызы составляли 41,5 % от общего числа иммигрантов (1,590 человек из 3,829). Данные Министерства Труда, Миграции и Молодежи за 2010 год.

снизились, составив в 1998 году 15 671 человек. С 1999 года, эмиграция увеличивалась с каждым годом, достигнув нового пика в 54 000 человек в 2007 году.

## 2.2. Контингент (численность) мигрантов

С момента обретения независимости, в Кыргызской Республике наблюдается отрицательное сальдо миграции. Основными странами назначения для кыргызских эмигрантов традиционно являются Россия (в 2012 г., 72,7 % от общего числа эмигрантов или 9,475 человек) и Казахстан (23,5% или 3,055 человек). В 2012 году число эмигрантов в страны СНГ составило 98,3% (12,799 человек). По данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики, 45 700 граждан покинули страну в 2011 году, 90 % из которых выехали в Россию и 10% в Казахстан. Аналогичная тенденция прослеживается в предыдущие годы. Помимо переселения за границу на постоянное место жительства, сохраняется тенденция трудовой миграции в Россию. Согласно экспертным оценкам, более 500 000 граждан Кыргызстана работают за границей.<sup>8</sup>

**Таблица 3. Эмиграционные потоки из Кыргызстана, 2006 – 2009**

Страна	2006	2007	2008	2009
Всего	34,423	54,608	41,287	33,380
В страны СНГ	33,813	54,078	40,877	33,032
Азербайджан	22	20	11	29
Армения	2	2	1	0
Беларусь	140	93	57	55
Грузия	2	0	2	0
Казахстан	5,192	4,243	3,068	3,209
Российская Федерация	28,070	49,333	37,472	29,429
Таджикистан	67	77	52	57

<sup>8</sup> В 2009 при поддержке ОБСЕ, Агентства по техническому сотрудничеству и развитию, и Европейской Комиссии, было проведено исследование на тему "Влияние мирового финансового кризиса на трудовую миграцию из Кыргызстана в Россию", посвященное миграционным процессам, анализу результатов интервью с трудовыми мигрантами и их семьями, работающими в России, и влиянию финансового кризиса на положение трудовых мигрантов в России. В 2012 году Германским обществом по международному сотрудничеству было проведено исследование на тему "Рынок труда и политика занятости в Кыргызской Республике", при поддержке Министерства труда, миграции и молодежи, посвященное тенденциям в области трудовой миграции за рубеж, а также тенденциям на кыргызском рынке труда в целом.

Туркменистан	1	1	1	4
Узбекистан	185	190	154	192
Украина	131	117	59	53
Другие страны СНГ	1	2	0	4
Страны дальнего зарубежья	<b>610</b>	<b>530</b>	<b>410</b>	<b>348</b>
Германия	317	282	153	139
Израиль	16	38	24	13
США	153	128	93	91
Другие страны дальнего зарубежья	124	82	140	105

Источник: база данных EUROSTAT

Основными факторами, отвечающими за принятие решения эмигрировать, являются: высокий уровень безработицы, особенно среди молодежи; неспособность растущих секторов экономики обеспечить достаточное количество новых рабочих мест; низкий уровень развития сферы социального страхования. Наличие острого спроса на рабочую силу в принимающих странах и, как следствие, привлекательная миграционная политика этих стран, являются наиболее значительными мотивационными причинами отъезда. В целом, трудовых мигрантов привлекают сравнительно высокие зарплаты и пенсии, а также возможность получения образования.

**Таблица 4.** Количество видов на жительство, выданных кыргызским гражданам в 2009-2012 годах на 31 декабря каждого года в странах-членах Европейского Союза (потoki)<sup>9</sup>

Страна	2011			
	2009	2010	2011	2012
Австрия	9	15	35	40
Англия	-	-	-	355
Бельгия	6	111	88	84
Болгария	0	0	0	1
Чехия	128	-	131	293
Дания	0	0	1	0
Германия	2	2	4	6
Эстония	10	10	11	13
Ирландия	6	3	0	0

<sup>9</sup> База данных EUROSTAT, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> дата обращения 26.03.2014.

Греция	0	0	0	0
Испания	1	151	168	127
Франция	0	1	2	3
Италия	89	112	170	201
Кипр	0	0	0	0
Бельгия	131	117	59	53
Латвия	0	0	13	14
Литва	20	18	17	17
Люксембург	-	1	1	1
Венгрия	0	5	5	5
Мальта	0	0	0	0
Нидерланды	1	8	8	4
Польша	4	43	47	42
Португалия	2	2	2	2
Румыния	0	0	0	0
Словения	0	0	0	0
Словакия	0	2	8	7
Финляндия	0	0	0	0
Швеция	0	0	0	0
<b>Всего</b>	<b>409</b>	<b>601</b>	<b>770</b>	<b>1268</b>

Источник: база данных EUROSTAT

## 3. ЗАКОННАЯ МИГРАЦИЯ С ОСОБЫМ АКЦЕНТОМ НА ТРУДОВУЮ МИГРАЦИЮ

### 3.1. Ответственные государственные органы

Основными государственными органами, отвечающими за миграционные взаимоотношения, являются Министерство труда, миграции и молодежи и Министерство иностранных дел. Вопросами внешних мигрантов занимается МИД, и только тех граждан Кыргызстана, которые уже находятся за рубежом и сталкиваются с трудностями. Политикой в отношении потенциальных трудовых мигрантов и их предвыездной подготовкой ведает Министерство труда, миграции и молодежи. Свыше 50 территориальных подразделений Министерства предоставляют консультативные и информационные услуги для потенциальных мигрантов и предпринимают целенаправленные усилия для привлечения лиц на работу за рубежом.

**Министерство труда, миграции и молодежи** было создано 17 ноября 2009 года, приняв на себя обязанности бывшего Государственного комитета по миграции и занятости (учрежден в 2005 году) в сфере миграции. Основные обязанности Министерства включают разработку политики в сфере трудоустройства, охраны труда, правовых аспектов заработной платы, защиты детей, незаконной миграции (в том числе, торговлю людьми) и защиты беженцев.

Министерство имеет дело со следующими группами иммигрантов и внутренних мигрантов:

- 1) Иностранцы, ищущие работу в Кыргызстане;
- 2) Этнические кыргызы, возвращающиеся в Кыргызстан из-за рубежа;
- 3) Внутренние мигранты, приезжающие из отдаленных районов и ищущие работу в Бишкеке и на прилегающих к нему территориях;
- 4) Беженцы, ищущие убежища в Кыргызстане.

В декабре 2009 года в результате реформы государственного управления был создан **Центр трудоустройства граждан КР за рубежом (ЦТР)**. До реформы, некоторые функции Центра выполнялись Информационно-консультативным центром (ИКЦ) в Бишкеке и его региональными отделениями, а также Государственным комитетом по миграции и занятости. Основные задачи Центра: оказание содействия гражданам КР при трудоустройстве за границей; защита прав за рубежом; выдача разрешений, дающих право агентствам занятости набирать людей на работу за границей (существуют 15 частных агентств, имеющих право отправлять граждан Кыргызстана на работу за границу); возмещение компенсаций за перевозку тел граждан, умерших за рубежом в период осуществления трудовой деятельности.<sup>10</sup> В 2012 году в ходе правительственной структурной реформы, ИКЦ и Центр по трудоустройству граждан КР за рубежом были преобразованы в единый **Центр по трудоустройству**, с офисом в Бишкекском городском управлении занятости.

**Муниципалитет города Бишкека** подотчетен Министерству труда, занятости и миграции и мэру Бишкека, и имеет следующую структуру: Департамент по регулированию миграции и четыре его региональных подразделения, Департамент занятости, отдел кадров. В обязанности муниципального управления Бишкека входят: реализация государственной политики в сфере миграции в городе Бишкек; помощь в интеграции этнических кыргызов, прибывших из Таджикистана, Афганистана, Китая, Узбекистана; тесное сотрудничество с Министерством внутренних дел по борьбе с торговлей людьми; консультативная работа с потенциальными трудовыми мигрантами.

.....  
<sup>10</sup> Помощь в организации транспорта из РФ, в частности, оказывают диаспоры. Данные получены в ходе экспертной миссии Пилотного проекта II в Кыргызстан 11-14 марта 2014.

Помимо Министерства труда, занятости и миграции, **Министерство иностранных дел** играет важную роль в управлении миграционной сферой в Кыргызстане. МИД отвечает за визовую политику и за выдачу всех типов виз. Правила о выдаче виз изложены в межведомственной инструкции, разработанной МИД и предусматривающей сотрудничество между соответствующими органами государственного управления. Так как многие граждане Кыргызстана работают за границей, в основном в России и Казахстане, МИД обеспечивает предоставление им защиты и помощи, и участвует в переговорах по охране прав и условий работы кыргызских трудовых мигрантов за рубежом. Поддержание связи с кыргызскими диаспорами за рубежом также является задачей МИД, которое в том числе обеспечивает поддержку культурных центров и мероприятий, организованных диаспорами, которых в одной только Российской Федерации насчитывается 45.<sup>11</sup>

**Министерство внутренних дел** (МВД) является основным институтом, отвечающим за возвращение/депортацию нелегальных мигрантов. Совместно с Государственной службой национальной безопасности, МВД также отвечает за реализацию механизмов контроля в области прописки и выдачи разрешений на работу.

Каждое министерство создало и поддерживает работу общественных наблюдательных приемных, членами которых являются представители вышеуказанных органов.

Основными международными партнерами в сфере миграции являются **Международная организация по миграции** (МОМ), **Международная организация труда** (МОТ) и **Международный центр по развитию миграционной политики** (МЦРМП). Осуществляется сотрудничество с Красным Крестом, Фондом Сороса, Агентством по техническому сотрудничеству и развитию, и другими организациями. ОБСЕ является важным партнером по сотрудничеству, предоставляя экспертные знания и консультации в области миграции, в частности, в сфере торговли людьми. Осуществляется также активное сотрудничество с различными неправительственными организациями, частными бюро по трудоустройству за рубежом, агентствами по продаже авиа и железнодорожных билетов, а также диаспоральными организациями за рубежом.

## 3.2. Политика и программные документы

---

<sup>11</sup> Данные получены в ходе экспертной миссии Пилотного проекта II в Кыргызстан 11-14 марта 2014.

Основными правовыми актами, регулирующие правовые отношения в области внешней миграции и определяющие правовые основы внешней миграции в Республике, являются:

- ❖ Закон о внешней миграции (2000);
- ❖ Закон о внешней трудовой миграции (2006), регулирующий условия доступа иностранцев или лиц без гражданства к кыргызскому рынку труда;
- ❖ Закон о внутренней миграции (2002);
- ❖ Постановление Правительства о порядке приглашения иностранной рабочей силы N639/2006, регулирующее осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами или лицами без гражданства;
- ❖ Закон о беженцах (2002);
- ❖ Закон о правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике (1993);
- ❖ Кодекс об административной ответственности в Кыргызской Республике (1998);
- ❖ Закон о профилактике и борьбе с торговлей людьми (2005);
- ❖ Уголовный кодекс (ст. 124) по борьбе против торговли людьми.

В настоящее время, основными целями государственной миграционной политики в области трудовой миграции являются: приведение национального законодательства в соответствие с международными нормами, развитие двустороннего сотрудничества со странами-партнерами и многостороннего сотрудничества в рамках региональных сообществ. Так, двусторонние правительственные соглашения о трудовой миграции были подписаны с Россией, Казахстаном и Кореей. В частности, Кыргызстан заключил двусторонние соглашения с Россией и Казахстаном об избежании двойного налогообложения.

В 2013 году было подписано **Генеральное соглашение** между Правительством Кыргызстана, Федерацией Профсоюзов Кыргызстана и республиканскими объединениями работодателей на 2013-2015 гг., которое включает обязательства сторон по соблюдению положений соглашений между профсоюзами Кыргызстана, России и Казахстана в сфере защиты прав трудовых мигрантов. Разработанный проект закона "О частных кадровых агентствах" предусматривает введение разрешения на деятельность, связанную с обеспечения занятости за рубежом, а также разработку соответствующих механизмов контроля и мониторинга.

Кыргызстан также принимает активное участие в решении миграционных проблем в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ), Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и

Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). В частности, Кыргызстан ратифицировал Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников СНГ.

Импорт и использование иностранной рабочей силы регулируется Трудовым кодексом Кыргызской Республики и законами «О внешней миграции» и «О внешней трудовой миграции». Правительство устанавливает ежегодную квоту для трудных иммигрантов. Иностранцы получают разрешение на работу в таких отраслях как торговля, промышленность, строительство, сельское хозяйство и транспорт. Межведомственная лицензионная комиссия рассматривает заявки на импорт и использование иностранной рабочей силы и на предпринимательскую деятельность со стороны иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Кыргызстан. Странами происхождения трудовых мигрантов являются Россия, Китай, Турция и Казахстан.

Налажено сотрудничество с международными и неправительственными организациями в рамках разработки и осуществления проектов по миграции. Так, совместно с Министерством труда, миграции и молодежи, МОМ помогла создать национальную горячую линию “189” по вопросам миграции и борьбе с торговлей людьми. Более 50 НПО успешно реализовывают различные проекты, связанные с миграцией. Доступ к интернету предоставляется практически по всей стране.

Основные проблемы, с которыми сталкиваются органы государственной власти в сфере трудовой миграции, связаны с рисками, сопутствующими внешней трудовой миграции, таких как торговля людьми, недостаточная информированность, правовая неграмотность потенциальных трудовых мигрантов, их слабые языковые и профессиональные навыки, а также их некомпетентность в вопросах социального обеспечения.

Правительство Кыргызстана признает вопрос о внешней трудовой миграции приоритетным направлением государственной политики. В апреле 2004 была принята Концепция государственной миграционной политики до 2010 г., определившая основные задачи и принципы государственной миграционной политики, а также меры, направленные на защиту прав кыргызских трудовых мигрантов за рубежом и привлечение иностранной рабочей силы. Правительством также были разработаны и реализованы ряд программ, способствовавших урегулированию миграционных процессов: «Стратегия развития страны на 2007-2011 гг.», «Национальная политика занятости Кыргызской Республики до 2010 гг.» (август 2006 г.), Государственная программа КР по урегулированию миграционных процессов на 2007-2010 гг. (утверждена 25 сентября 2007 г.), Государственная стратегия управления миграцией до 2015 года, и другие. Утвержденная Национальная стратегия по



устойчивому развитию Кыргызской Республики на 2013-2017 гг. определяет цели государственной политики, касающейся рынка труда и миграции, и включает в себя задачи регулирования внутренней миграции, обеспечения условий для развития внешней трудовой миграции, повышения конкурентоспособности экономически активного населения.

В сентябре 2013 г. Правительство Кыргызской Республики приняло Программу упрощения процедуры найма населения и Положение о внешней трудовой миграции до 2020 года. Программа содействия занятости населения и регулирования внешней трудовой миграции и План действий по ее реализации на период 2013–2015 гг. нацелены на создание условий для трудоустройства трудоспособного населения и снижение безработицы и дисбаланса спроса и предложения на рынке труда. Поставленная задача предусматривает принятие активных мер, направленных на эффективное использование национальных трудовых ресурсов с одной стороны, и защиту прав кыргызских граждан, работающих за рубежом, с другой. В рамках Программы разрабатывается система организации занятости и оптимизируется процесс привлечения иностранной рабочей силы.

### 3.3. Статистика

#### Трудовые иммигранты в Кыргызстане

Как и большинство стран СНГ, Кыргызстан - посылающе-принимающая страна, где экспорт рабочей силы преобладает над импортом. Годовая квота на привлечение внешней трудовой силы определяется регионами. На 2014 г. она составила 12 996 человек, 77% которой было заполнено гражданами Китая, занятыми в строительстве и золотодобыче.<sup>12</sup>

По данным Департамента регистрационной службы при ГРС в период с 2007 по 2011 годы в республике зарегистрированы 333 556 иностранных граждан, из них в 2007 г. - 49726, в 2008 г.- 77 585, в 2009 г. - 66754, в 2010 г. - 64 801, в 2011 г. - 74690.

**Диаграмма 1.** Количество зарегистрированных иностранных граждан в Кыргызстане, человек

---

<sup>12</sup> Данные получены в ходе экспертной миссии Пилотного проекта II в Кыргызстан 11-14 марта 2014.

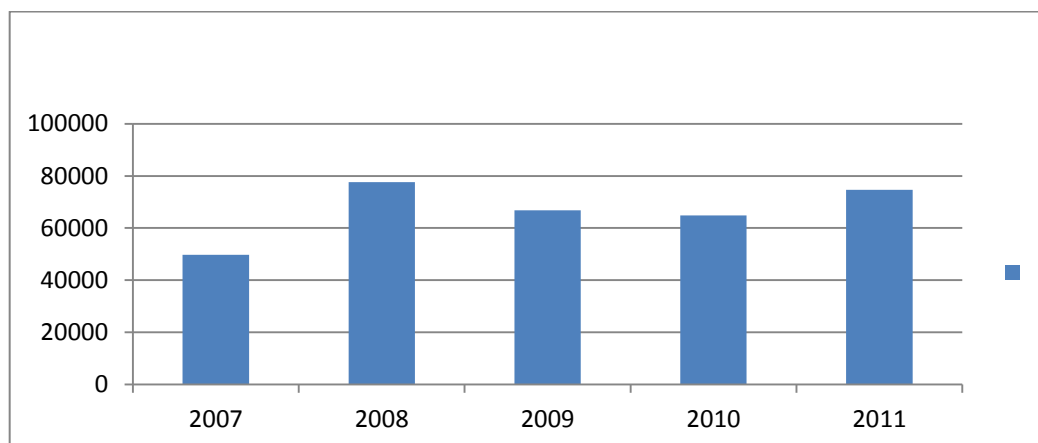


Таблица 5. Структура трудовых мигрантов в Кыргызстане<sup>13</sup>

	2005	2006
<i>Всего мужчин и женщин</i>	11,100	517
<b>Мужчин</b>	5,600	265
<b>Женщин</b>	5,500	252
<i>Трудоустроенные мигранты</i>		
Всего мужчин и женщин	4,200	-
<b>Мужчин</b>	3,300	-
<b>Женщин</b>	800	-
<i>По секторам экономики</i>		
Сельское хозяйство, лесничество, охота	300	-
Производство	700	-
Строительство	500	-
Оптовая и розничная торговля, ремонт транспорта и бытовых приборов	600	-
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	1,900	-
<i>Виды деятельности</i>		
Старшие должностные лица и управляющие	300	-
Профессиональная занятость	1,000	-
Техники и вспомогательный персонал	800	-
Работники сферы обслуживания, работники магазинов и рынков	500	-
Квалифицированные сельскохозяйственные и рыболовные работники	400	-
Ремесленники	800	-
<i>По статусу занятости</i>		

<sup>13</sup> Данные представлены на сайте <http://laborsta.ilo.org> > International Labour Migration Statistics > Kyrgyzstan > 2005-2008.

Наемные работники	4,200	-
Индивидуальные работники	1,700	-
Прочие	2,100	-

База данных Международной Организации Труда

## Внешняя трудовая миграция

Во внешней трудовой миграции, особенно в пределах Содружества, преобладает титульное население. Трудовая миграция из Кыргызстана носит в основном масштабный характер, происходит стихийно, главные ее потоки можно классифицировать как временные, возвратные. В республике затруднен достоверный учет этих процессов, и официальная статистика не отражает реальной ситуации в силу сложностей со сбором данных.<sup>14</sup>

Поток трудовой миграции в целом является в основном нерегулируемым процессом, как в стране отсутствует система управления трудовой миграцией. Правовая основа и административные структуры по-прежнему не имеют достаточно ресурсов для эффективных решений миграционных вопросов. В стране также отсутствуют правила найма, что в совокупности со слабой правовой и информационной подготовкой мигрантов зачастую приводит к ситуации эксплуатации. Более 60% кыргызских мигрантов работают нелегально, и более половины всех кыргызских мигрантов вынуждены работать сверхурочно.

Большинство официальных источников цитируют цифру в 600 тыс. мигрантов, работающих в России, Казахстане, Турции, США и странах Прибалтики, что составляет 11,7% от общей численности населения Кыргызстана. По данным Федеральной миграционной службы РФ, за 11 месяцев 2013 г. гражданам Кыргызстана были оформлены 118,3 тыс. разрешений на работу при общем количестве въехавших граждан Кыргызстана 624,6 тыс. человек; в 2012 г. было выдано 123,9 тыс. разрешений при общем количестве въехавших граждан Кыргызстана 543,9 тыс. человек.<sup>15</sup> В 2009 г. было выдано 146 тыс. разрешений на работу

.....  
<sup>14</sup> Айнура Элебаева, *Трудовая миграция в Кыргызстане. Общая характеристика*. Обзор на сайте Профсоюза трудящихся-мигрантов, занятых в строительстве, жилищно-коммунальном хозяйстве и смежных отраслях. Доступно по адресу [http://www.profmigr.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=18&Itemid=36](http://www.profmigr.com/index.php?option=com_content&task=view&id=18&Itemid=36), дата обращения 01.04.2014.

<sup>15</sup> Данные Федеральной миграционной службы России цитируются на новостном сайте Mail.Ru. Доступно по адресу <http://news.mail.ru/inworld/kyrgyzstan/society/16156987/>, дата обращения 03.04.2014.

(общее количество кыргызских мигрантов на территории РФ 501 тыс. человек); в 2008 г. было выдано 177 тыс. разрешений (общее количество кыргызских мигрантов на территории РФ 580 тыс. человек).<sup>16</sup> По некоторым оценкам, более 300 тыс. трудовых мигрантов из Кыргызстана постоянно проживают на территории России и более 150 тыс. - в Казахстане. До 71% кыргызских мигрантов, отправляющихся в Казахстан и Россию, работают там на сезонной основе, возвращаясь домой в течение зимних месяцев. Средний возраст трудовых мигрантов из Кыргызстана составляет 32 года, и более половины из них имеют среднее или высшее образование. Этнические кыргызы представляют 79 % всех трудовых мигрантов из Кыргызстана, за ними по численности следуют узбеки (9%) и россияне (7%).

Крупнейшим регионом-поставщиком мигрантов является Ошская область; примерно 35% всех кыргызских мигрантов родом из области или города Ош. Это означает, что каждый пятый житель Оша трудоспособного возраста покидает страну для работы за рубежом. В регионе недостаточно рабочих мест, так как Ошская область является более густонаселенной, чем другие части страны из-за высокой рождаемости в 1980-х и 1990-х годах. На сегодняшний день большинство жителей региона достигло трудоспособного возраста, имея ограниченные возможности трудоустроиться в регионе по специальности ввиду недостаточного количества рабочих мест.<sup>17</sup>

Баткенская и Джалал-Абадская области отправляют приблизительно 11,7% и 12,9% своих работников, соответственно, то есть один из каждых восьми жителей из этих областей становится трудовым мигрантом. Жители Чуйской, Таласской и Иссык-Кульской областей в северной части страны предпочитают России Казахстан.

По данным опроса по вопросам занятости, безработицы и трудовой миграции, проведенного в 2006 Национальным статистическим комитетом Кыргызстана совместно с Государственным комитетом по миграции и занятости Кыргызстана, мигранты из Кыргызстана заняты в следующих секторах: строительстве (46%), коммерческой торговле (36%), сельском хозяйстве (6%), и в различных отраслях промышленности и сфере услуг (3%). Мужчины преобладают во внешних миграционных потоках, и в отдельные страны (Корея, Китай) трудовые мигранты состоят почти исключительно из мужчин.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Уменьшение количества мигрантов, зарегистрированных в 2009 году, стало следствием мирового экономического кризиса. Данные получены в ходе экспертной миссии в Кыргызстан 5-8 апреля 2010 года.

<sup>17</sup> Данные получены в ходе экспертной миссии Пилотного проекта II в Кыргызстан 11-14 марта 2014.

<sup>18</sup> Данные получены в ходе экспертной миссии Пилотного проекта II в Кыргызстан 11-14 марта 2014.

По статистике Евростата, в 2012 г. **491** гражданин Кыргызстана легально работал в странах ЕС. Самая многочисленная группа кыргызских трудовых мигрантов трудоустроена в Германии и Италии.

**Таблица 5.** Количество видов на жительство, выданных гражданам Кыргызстана для осуществления трудовой деятельности в 2009-2012 годах:<sup>19</sup>

Страна	2011			
	2009	2010	2011	2012
Австрия	45	48	39	44
Англия	11	14	17	18
Бельгия	9	4	10	6
Болгария	0	-	1	0
Чехия	16	12	2	26
Дания	2	4	0	8
Германия	148	143	137	155
Эстония	0	0	1	0
Ирландия	0	1	0	1
Греция	0	0	-	0
Испания	9	2	3	4
Франция	2	1	1	1
Италия	260	442	218	115
Кипр	3	4	3	2
Бельгия				
Латвия	2	3	10	1
Литва	5	2	3	8
Люксембург	0	-	0	0
Венгрия	0	0	1	2
Мальта	0	0	0	1
Нидерланды	1	2	3	3
Польша	7	33	-	46
Португалия	0	-	1	0
Румыния	0	0	-	0
Словения	0	0	-	6
Словакия	1	1	0	0
Финляндия	6	6	24	6

<sup>19</sup> База данных EUROSTAT <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, дата обращения 01.04.2014.

Швеция	2	11	32	19
Швейцария	-	-	-	19
<b>Всего</b>	<b>529</b>	<b>733</b>	<b>506</b>	<b>491</b>

Источник: база данных EUROSTAT

## 4. НЕЗАКОННАЯ МИГРАЦИЯ В СТРАНЕ

### 4.1. Ответственные государственные органы

Министерство внутренних дел (МВД) отвечает за возвращение и депортацию нелегальных мигрантов. МВД на постоянной основе сотрудничает с Пограничной службой и Министерством труда, миграции и молодежи, в частности, в сфере борьбы с незаконной миграцией. Ежегодно при содействии Пограничной службы под эгидой Координационного совета руководителей миграционных служб в рамках Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) проводится мероприятие „Нелегал“, представляющее собой комплекс мер, направленных на предотвращение нелегальной миграции. Проводимое пограничной службой, миграционной полицией и паспортно-визовыми службами, мероприятие является примером шестилетних совместных усилий по отслеживанию каналов незаконной миграции и борьбе с этим явлением в отношении граждан третьих стран.<sup>20</sup>

ОБСЕ выступает важным партнером по сотрудничеству, делясь опытом и предоставляя консультации в такой сфере миграции как торговля людьми.

В сфере эмиграции, кыргызские дипломатические представительства за рубежом отвечают за регистрацию граждан Кыргызстана. В силу того, что многие мигранты остаются за границей нелегально, получение достоверных статистических данных по кыргызским гражданам за рубежом затруднено. Кыргызские органы власти, как правило, работают со статистическими данными, предоставленными миграционными органами принимающих стран.

### 4.2. Политика и программные документы

---

<sup>20</sup> Данные получены в ходе экспертной миссии в Кыргызстан 5-8 апреля 2010 года, стр. 4.

Государственная система миграционного контроля основана как на внешних, так и на внутренних методах контроля. Если иной порядок не установлен международным договором, для въезда в Республику иностранный гражданин должен представить действительный документ, удостоверяющий личность, и иметь действительную визу. Система контроля за иностранными гражданами включает в себя проверку права на въезд, пребывание и осуществление трудовой деятельности.

Существует несколько распространенных способов нарушения иностранными гражданами заявленной цели въезда во время их пребывания в Кыргызстане: въезд в страну по туристическим или транзитным визам, тогда как действительной причиной въезда в страну является осуществление трудовой деятельности; пересечение границы вне контрольно-пропускных пунктов. В соответствии с принятым в июле 2000 года Законом о внешней миграции, иностранные граждане или лица без гражданства, прибывшие на территорию Кыргызской Республики без соответствующего на то разрешения, компетентные государственные органы обязаны обеспечить выезд с территории Республики за счет самих иностранных граждан и лиц без гражданства, а в случае отсутствия таковых средств – за счет перевозчика (ст. 63). Иностранец, который не покинул территорию Республики по истечении срока действия визы или не подал документы на её продление, может быть привлечен к административной ответственности. В случае нарушения процедуры миграции, законодательство Кыргызской Республики предусматривает высылку иностранных граждан из страны на основании судебного решения.

Государственные органы власти распространяют информацию, нацеленную на предотвращение нелегальной миграции, через официальные каналы и средства массовой информации. В частности, создан информационный центр при Министерстве труда, миграции и молодежи в Бишкеке, где можно получить информацию о миграции. Также существует горячая линия 189, где можно ознакомиться с положениями, касающимися международной миграции. В Республике Кыргызстан существует безвизовый режим для 56 стран в целях поощрения туризма.<sup>21</sup>

Наибольшее количество проблем возникает в сфере нелегальной миграции в РФ и Казахстан. Пограничные службы не проводят специальных тренингов по вопросам миграции для служащих, что объясняется тем фактом, что большинство пограничников проходят обучение в России, где знакомятся с основами миграционного законодательства и практическими аспектами работы с нелегальными мигрантами.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Официальный сайт МИД [http://www.mfa.kg/common/otveti-na-voprosi-grajdan-kr-v-konsulskoi-sfere-5\\_ru.html](http://www.mfa.kg/common/otveti-na-voprosi-grajdan-kr-v-konsulskoi-sfere-5_ru.html), дата обращения 01.04.2014.

<sup>22</sup> Данные получены в ходе экспертной миссии Пилотного проекта II в Кыргызстан 11-14 марта 2014.

Принятие Федеральной миграционной службы России положения, согласно которому начиная с 2015 года въезд в Российскую Федерацию для иностранных граждан будет разрешён только при предъявлении заграничного паспорта, может повлечь за собой облегчение профилактики нелегальной миграции и усиление миграционного контроля в Республике Кыргызстан.

### 4.3. Статистика

Статистические данные о нелегальной миграции в Кыргызстане собираются ежеквартально и ежегодно представляются в отчете.

По данным МВД, в 2013 г. 41 иностранный гражданин был задержан за нарушение правил пребывания на территории Кыргызстана, и 95 иностранных граждан были задержаны при нелегальном пересечении границы.<sup>23</sup>

В 2006 году было зарегистрировано 36 случаев торговли людьми, в 2007 - 34, в 2008 - 51 и в 2009 году - 60 случаев. Основными странами назначения при использовании автомобильного или железнодорожного транспорта являются Россия, Азербайджан, Турция, ОАЭ и страны Западной Европы. При использовании воздушного вида транспорта, основными маршрутами являются маршруты Бишкек - Дубай, Бишкек - Стамбул и Ош - Шардза.

Основными странами происхождения незаконных мигрантов, прибывающих в Кыргызстан, являются Иран, Ирак, Пакистан, Бангладеш, Шри-Ланка, Узбекистан, Казахстан, РФ, Афганистан, Чад и Индия. Кыргызстан является для большинства этих граждан страной транзита на пути следования в Европу, в том числе через Ереван (несколько случаев за последнее время). Миграция китайских граждан, в том числе неорганизованные перемещения, приобретает все большее значение в последние годы. Сотрудничество с Китаем осуществляется на основе соглашения о сотрудничестве между Кыргызстаном и Китаем, подписанном в 1992 году, и протоколе 2008 года. Кроме того, в посольстве Китая в Кыргызстане работают двое китайских служащих, обеспечивающих коммуникативную поддержку мигрантам на месте.

С 2009 граждане Малайзии начали использовать Кыргызстан в качестве страны транзита, въезжая в страну легально, и затем путешествуя далее с помощью поддельных греческих или болгарских паспортов. В целом, около 30% нелегальных мигрантов пересекают границу в обход пограничных контрольно-пропускных пунктов, в то время как 70% въезжают в страну на законных основаниях с визами. После этого они либо превышают

<sup>23</sup> Данные получены в ходе экспертной миссии Пилотного проекта II в Кыргызстан 11-14 марта 2014.



разрешенный визой срок пребывания, либо изменяют свою идентичность с помощью старых кыргызских или Восточно-Европейских паспортов.<sup>24</sup>

Иностранцы граждане, особенно из стран-членов СНГ, нарушают визовый режим по срокам или изменяют цель визита, на основании которой изначально была получена виза: так, например, иностранные граждане прибывают на основе туристической визы и трудоустраиваются. В некоторых случаях незаконного проживания иностранные граждане штрафуются, и виза может быть продлена.<sup>25</sup> В 2009 году был зарегистрирован 41 случай незаконной миграции и 95 случаев незаконного пересечения границы. В качестве мер пресечения, как правило, используются штрафы. В 2005 году 164 иностранных гражданина были выдворены из страны по решению суда, в 2006 году - 537, в 2007 году - 34, в 2008 - 51 и в 2009 году - 330.

Основные маршруты для прибытия в Кыргызстан лежат через воздушные и сухопутные контрольно-пропускные пункты, тогда как авиа и железнодорожные пункты пересечения границы в основном используются для выезда из страны. Аэропорты Манас и Ошский остаются главными пунктами прибытия, используемые преступными группами в организации каналов нелегальной миграции.<sup>26</sup>

Более 60% трудовых мигрантов работают нелегально, то есть без регистрации и / или разрешения на работу, и более половины всех кыргызских мигрантов вынуждены работать сверхурочно.

По экспертным оценкам, в трудовой миграции из Кыргызстана задействовано приблизительно 600 тыс. кыргызских граждан, работающих за рубежом, из которых около 360 тыс. работают за пределами страны нелегально. Поскольку главные потоки кыргызской трудовой миграции направлены в Россию и Казахстан, большинство нелегальных мигрантов сосредоточено в этих двух странах. Эти данные подтверждаются также СМИ российской и казахской сторон, включая информацию о трудностях, испытываемых кыргызскими мигрантами в этих странах.

---

<sup>24</sup> Данные получены в ходе миссии Построение Миграционных Партнерств в Кыргызстан 13-15.08.2009.

<sup>25</sup> Данные получены в ходе миссии Построение Миграционных Партнерств в Кыргызстан 13-15.08.2009.

<sup>26</sup> Данные предоставлены Кыргызской пограничной службой, июнь 2010.

Ситуация с нелегальной миграцией из Кыргызстана в ЕС стабильна, что свидетельствует о том, что большинство нелегальных мигрантов из Кыргызстана направляется в другие страны СНГ, в основном в Российскую Федерацию и Казахстан. В 2013 г., приблизительно 430 граждан Кыргызстана были учтены как незаконно пребывающие на территории ЕС (в 2012 г. их количество составило приблизительно 720 человек), и 515 гражданам Кыргызстана было приказано покинуть территорию ЕС (в 2012 г. – 1 055 человек).

**Таблица 7:** Случаи незаконного пребывания кыргызских граждан на территории ЕС и количество кыргызских граждан, по которым было вынесено решение с указанием покинуть страну пребывания ЕС (округленные данные, человек), 2009-2013<sup>27</sup>

Страна	2009		2010		2011		2012		2013	
	Граждан	Решений	Граждан	Решений	Граждан	Решений	Граждан	Решений	Граждан	Решений
Австрия	10	25	70	5	65	15	40	35	40	25
Англия	20	20	25	25	15	15	20	20	20	20
Бельгия	5	30	10	20	5	30	5	135	10	-
Болгария	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Чехия	50	40	45	55	40	45	25	15	25	20
Дания	0	-	0	-	0	0	0	0	0	0
Германия	35	10	40	20	45	20	75	20	70	-
Эстония	0	0	0	0	5	5	10	10	10	10
Ирландия	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
Греция	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-
Испания	0	5	0	0	5	5	0	0	5	0
Франция	10	25	20	25	10	20	10	40	10	30
Италия	15	15	10	10	5	5	0	0	5	5
Кипр	0	0	5	0	5	0	5	0	5	0
Латвия	5	10	5	0	0	80	0	80	0	75
Литва	40	55	50	50	210	210	295	295	-	-
Люксембург	0	0	0	0	-	-	-	5	-	0
Венгрия	0	0	0	0	5	0	0	5	0	0
Мальта	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Нидерланд	0	5	5	10	0	25	-	20	-	20

<sup>27</sup> База данных EUROSTAT <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>, дата обращения 01.04.2014.

ы										
Польша	0	15	5	15	10	15	15	25	35	35
Португалия	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Румыния	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Словения	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Словакия	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Финляндия	0	5	5	0	0	10	10	5	5	10
Швеция	140	45	390	105	310	315	210	345	190	265
Швейцария	5	-	10	-	10	-	0	0	0	0
Всего	335	305	695	340	745	815	720	1055	430	515

Источник: база данных EUROSTAT

## 5. ВОЗВРАЩЕНИЕ, РЕАДМИССИЯ И РЕИНТЕГРАЦИЯ

### 5.1. Ответственные государственные органы

Интеграция этнических кыргызов реализуется на муниципальном уровне. В обязанности Бишкекского муниципального управления входят: реализация государственной политики в сфере миграции в городе Бишкек, помощь в интеграции этнических кыргызов из Таджикистана, Афганистана, Китая, Узбекистана, тесном сотрудничестве с МВД по борьбе с торговлей людьми, консультативная работа в отношении потенциальных трудовых мигрантов.

### 5.2. Политика и программные документы

Поддержка этнических кыргызов, возвратившихся на историческую родину, реализуется в соответствии с Законом КР “О государственных гарантиях этническим кыргызам, возвратившимся на историческую родину” от 26 ноября 2007 года. Поддержка направлена на легализацию их пребывания, повышение правовой грамотности, улучшение условий проживания семей, налаживанию отношений с местным населением, поддержке детей-переселенцев, оказанию визовой поддержки и гуманитарной помощи.

Легализация этнических кыргызов, переселившихся из Таджикистана, осуществляется в рамках межправительственного Соглашения об упрощенном порядке приобретения гражданства.

В настоящее время актуальной проблемой для этнических кыргызов является приобретение статуса кайрылмана и гражданства КР, а также трудоустройство. Отсутствие официального статуса или кыргызского гражданства приводит к ограничению прав на передвижение и получение социальных гарантий, таких как доступ к образованию, медицинскому обслуживанию и получению гарантированных государством социальных пособий среди переселенцев из числа этнических кыргызов. Они также сталкиваются с трудностями, в частности, при регистрации брака, регистрации рождения детей и трудоустройстве.

В правительстве КР на повестке дня стоит вопрос упрощения присвоения статуса кайрылмана этническим кыргызам для дальнейшего приобретения ими кыргызского гражданства<sup>28</sup>, а также совершенствование правового регулирования вопросов по работе с этническими кыргызами и упорядочения процесса возвращения этнических кыргызов на историческую родину с учетом правоприменительной практики действующего закона. На сегодняшний день в Кыргызстане не существует органа, признающего и предоставляющего справки о подтверждении национальности.

### 5.3. Статистика

По официальным данным, на 2013 год в Кыргызстане проживают около 40 тысяч этнических кыргызов. Из них 18 тыс. являются гражданами Кыргызской Республики, статус "кайрылман" получили 6 тыс. этнических кыргызов.<sup>29</sup> По предварительным данным, численность этнических кыргызов, не имеющих гражданства Кыргызстана и проживающих на территории КР, по состоянию на 1 января 2013 года составляет 8924 человек. Из них свыше 4 тыс. человек являются этническими кыргызами, прибывшими из Республики Узбекистан, более 2 тыс. прибыли из Республики Таджикистан, остальная часть переселилась из других стран. На сегодняшний день региональными структурами министерства продолжается работа по приему ходатайств от этнических кыргызов для предоставления статуса кайрылмана.

---

<sup>28</sup> *Новость дня: общество в Кыргызстане*, доступно по адресу <http://rus.kg/news/obshetvo/14065-okolo-9-tys-etnicheskih-kyrgyzov-ne-imeyut-grazhdanstva-kr.html>, дата обращения 01.04.2014.

<sup>29</sup> *Новости Радио Азаттык*, доступно по адресу [http://rus.azattyk.org/archive/ky\\_news\\_in\\_russian\\_ru/20130917/4795/4795.html?id=25108244](http://rus.azattyk.org/archive/ky_news_in_russian_ru/20130917/4795/4795.html?id=25108244), дата обращения 01.04.2014.

## 6. ИНТЕГРАЦИЯ

### 6.1. Ответственные государственные органы

Бишкекское городское управление оказывает содействие при интеграции этнических кыргызов из Таджикистана, Афганистана, Китая, Узбекистана.

### 6.2. Политика и программные документы

С февраля 2010 по первую половину 2012 года в Кыргызстане был реализован 24-месячный проект «Социальная и Экономическая интеграция внутренних мигрантов через образовательные и развивающие программы» в рамках программы Европейской Комиссии «Негосударственные структуры и Местные Администрации в Развитии» (NSA&LA). Проект был реализован Киргизской Ассоциацией Образования Взрослых (КАОВ) в партнёрстве с Институтом по Международному Сотрудничеству Немецкой Ассоциации Народных Университетов, и, на местном уровне, Центрами Обучения и Развития в городах Карабалта, Бишкек, Токмок, и селе Беловодское в партнёрстве с районными и городскими органами власти, а также с Комитетами по миграции и занятости на районном и городском уровнях.<sup>30</sup> Проведенные интеграционные и адаптационные программы для внутренних мигрантов как одной из наиболее уязвимых групп населения были нацелены на сокращение уровня бедности и снижение социальной напряжённости.

### 6.3. Статистика

Активная внутренняя миграция в стране объясняется несбалансированным экономическим развитием регионов страны. Падение сельского хозяйства и промышленности и отсутствие возможностей для трудоустройства приводят к внутренней миграции из южных областей в Чуйскую область. Приблизительно 5 000 внутренних мигрантов из 4 проектных местностей Чуйской области получили непосредственную помощь в экономической интеграции и адаптации посредством проведения обучающих и развивающих программ в партнёрстве с местными органами власти.

---

<sup>30</sup> Иноформационный Бюллетень Представительства Немецкой Ассоциации Народных Университетов в Узбекистане, доступно по адресу [http://dw-international.blogspot.co.at/2010/04/blog-post\\_8572.html](http://dw-international.blogspot.co.at/2010/04/blog-post_8572.html), дата обращения 02.04.2014.

## 7. Миграция и развитие

### 7.1. Ответственные государственные органы

Все министерства и ведомства Кыргызской Республики, а также Комитет по социальной политике в парламенте, участвуют в реализации миграционной политики. Международные и неправительственные организации содействуют правительству в этой сфере.

### 7.2. Политика и программные документы

Преимущества от наличия трудовых мигрантов, работающих за рубежом, для Кыргызской Республики включают следующие элементы: денежные переводы (поддержка семьи, образование детей, улучшение условий жизни и создание условий для малого бизнеса), снижение напряженности на внутреннем рынке труда, появление новых технологий, приобретение профессиональных навыков и культурный обмен.

Правительство Кыргызской Республики активно работает в направлении улучшения защиты прав своих мигрантов в целях повышения положительного эффекта от трудовой миграции, разрабатывает систему организованного трудоустройства за рубежом и предотвращения нелегальной иммиграции. За последние 10 лет были приняты законы для совершенствования законодательной базы в каждой сфере миграции ("О внешней миграции" (июль 2000), "О внутренней миграции" (октябрь 2002), "О беженцах" (март 2002), "О предупреждении и борьбе с торговлей людьми" (март 2005), "О внешней трудовой миграции" (январь 2006), "О государственных гарантиях этническим кыргызам, возвращающимся на историческую родину" (июнь 2013). В Уголовный кодекс была включена Статья 124, касающаяся торговли людьми. В июне 2013 года был принят Закон Кыргызской Республики "Об основах государственной политики по поддержке соотечественников за рубежом." Закон поддерживает национальные кыргызские диаспоры трудовых мигрантов в России и Казахстане.

### 7.3. Статистика

По данным Всемирного банка, банковские денежные переводы трудовых мигрантов в Кыргызстан составили \$ 1,3 млрд. в 2010 году, \$ 1,67 млрд. 2011 году, и \$ 1,89 млрд. в 2012

году.<sup>31</sup> По данным Национального банка Кыргызстана, за 11 месяцев 2013 года объем денежных переводов физическими лицами через системы переводов составил \$2 млрд 59,7 млн, что на 11,6% выше соответствующего показателя за 11 месяцев 2012 года. Более 97% общего потока денежных переводов через системы переводов приходится на Российскую Федерацию (\$1 млрд 609 млн. за 9 месяцев 2013 года). Удельный вес других стран в географическом разрезе незначителен: около \$19 млн переведено из Казахстана и \$16 млн из стран дальнего зарубежья. Объем официальных денежных переводов от трудовых мигрантов превысил доходы республиканского бюджета на 33%.<sup>32</sup> Переводы в 2.4 раза выше объема официальной помощи на развитие, поступающей в страну из зарубежных источников, а также превышают масштаб прямых иностранных инвестиций и программ международной помощи.

По данным Нацбанка, в 2013 г. объем денежных переводов **из Кыргызстана** вырос на 44% и составил \$326,9 млн. За период с января по ноябрь 2012 г. было отправлено \$226,1 млн.

## 8. Убежище и международная защита

### 8.1. Ответственные государственные органы

Министерство труда, занятости и миграции является основным государственным органом, отвечающим за формирование политики и межведомственную координацию в такой сфере миграции, как защита беженцев и ходатайства об убежище в Кыргызстане.

### 8.2. Политика и программные документы

<sup>31</sup> В связи с мировым финансовым кризисом 2008 года, в 2009 году наблюдалось снижение притока переводов из России на 19,8%. В последующие годы, темпы прироста поступлений денежных переводов восстановились и в 2012 году составили порядка 34%. С 2012 года наблюдается снижение темпов прироста поступлений от мигрантов до 17%. В 2013 году темпы прироста поступлений денежных переводов сохранились положительными, но продолжается тенденция их замедления. КирТАГ, доступно по адресу <http://www.kyrtag.kg/news/detail.php?ID=1432>, дата обращения 02.04.2014.

<sup>32</sup> Газета *Вечерний Бишкек*, доступно по адресу [http://www.vb.kg/doc/251208\\_perevody\\_ot\\_migrantov\\_prevysili\\_dohody\\_budjeta\\_na\\_tret.html](http://www.vb.kg/doc/251208_perevody_ot_migrantov_prevysili_dohody_budjeta_na_tret.html), дата обращения 02.04.2014.

Признанные беженцы в Кыргызстане могут воспользоваться программами интеграции, осуществляемыми УВКБ ООН. Такие программы касаются вопросов гражданства, трудоустройства, образования и медицинской помощи. Беженцам создаются необходимые условия для жизни: предоставляется жилье, пахотные участки, возможности для получения образования, медицинское обслуживание и возможности трудоустройства. Содействие при получении кыргызского гражданства выразилось в том, что с 2002 г. по 2010 гг. более 9 тыс. человек получили кыргызское гражданство. По словам Верховного комиссара по делам беженцев г-на Гуттереша, данный показатель является уникальным опытом в международной практике решения проблем беженцев.

Признанные беженцы имеют определенные привилегии при получении кыргызского гражданства, поскольку в соответствии с Законом Кыргызской Республики "О гражданстве" (статья 13, часть вторая, п. 4), на них распространяется требование о проживании на территории Кыргызстана не менее трех лет (для других иностранцев минимальное требование составляет 5 лет).

В отношении доступа к общему среднему образованию беженцам предлагаются равные с кыргызскими гражданами образовательные возможности. Медицинские услуги для беженцев предоставляются при содействии УВКБ ООН. Другие права беженцев, такие как право на труд или осуществление предпринимательской деятельности, приобретение недвижимости (и иного имущества), доступ к правовой защите и прочие права закреплены в действующем законодательстве Кыргызской Республики

### 8.3. Статистика

В 2010 году в Кыргызстане насчитывалось около 1 000 соискателей убежища. Центр-приемник беженцев расположен в Бишкеке, финансируется ЕС и находится в ведении Министерства труда, занятости и миграции Кыргызстана.

По статданным управления верховного комиссара ООН, на декабрь 2013 года 126 человек подали прошения о предоставлении убежища в Кыргызстане. По данным МИД, 38 человек получили статус беженца в 2013 г., из которых большинство прибыли из Афганистана и Пакистана. В то время как граждане Афганистана рассматривают Кыргызстан в качестве страны транзита на пути в страны ЕС, граждане Пакистана (свыше 10 человек) прибыли в Кыргызстан по визе и позже подали прошение о предоставлении статуса беженца.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Данные получены в ходе экспертной миссии Пилотного проекта II в Кыргызстан 11-14 марта 2014.



Согласно статданным, на территории Кыргызстана находится 449 беженцев и свыше 13, 5 тыс. лиц без гражданства. В начале 2013 года эти данные были в два раза выше. Благодаря помощи в обмене советских паспортов на кыргызские, цифра сократилась вдвое. Чаще всего вопрос отсутствия гражданства возникает в отношении людей, проживающих в приграничной зоне.



Контакты:

Международный Центр по Развитию Миграционной Политики  
(МЦРМП) секретариат Пражского процесса

Тел: +43 1 504 4677 23

Факс: +43 1 504 4677 – 2375

[ppti@icmpd.org](mailto:ppti@icmpd.org)

[www.icmpd.org](http://www.icmpd.org)

Данная публикация подготовлена при содействии Европейского Союза. Содержание данной публикации является исключительной ответственностью группы поддержки “Целевой инициативы Пражского процесса” и никоим образом не должно рассматриваться как отражение взглядов Европейского Союза.

Funded by  
the European Union

