

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



Материалы данной публикации носят исключительно информационный характер. ОБСЕ и МОМ с максимальной тщательностью отнеслись к подготовке данной публикации, однако они не несут никакой ответственности за точность и полноту какой-либо информации, анализа и рекомендаций, содержащихся в ней, а также за возможные опечатки. Изложенные здесь точки зрения, интерпретации, рекомендации и выводы принадлежат их авторам и лицам, внесшим вклад в подготовку данной публикации, и не обязательно отражают официальную политику или позицию ОБСЕ и ее государств-участников, либо МОМ и ее государств-членов. Обозначения и материалы, используемые в данной публикации, не означают выражения какого-либо мнения со стороны ОБСЕ или МОМ относительно юридического статуса каких-либо стран, территорий, городов или районов, либо их администраций, а также их границ.

По вышеизложенным причинам никакие иски не могут подаваться против ОБСЕ или МОМ в связи с последствиями, которые могли бы возникнуть вследствие использования содержащейся в данной публикации информации, выводов или рекомендаций.

Информация, используемая в публикации, с учетом сроков проведения исследования и экспертных оценок, актуальна в отношении Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Республики Таджикистан по состоянию на январь 2011 г., в отношении Российской Федерации – на июнь 2013 г., если не указано иное.

ISBN 978-92-9234-190-9

© 2014 Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ); www.osce.org

Все права защищены. Разрешается свободное использование и воспроизведение данной публикации или части ее в учебных, преподавательских и иных некоммерческих целях при условии указания полного названия источника, а также авторства ОБСЕ и МОМ. Использование данной публикации в коммерческих целях допускается только после получения письменного разрешения от ОБСЕ или МОМ, в зависимости от имеющихся прав интеллектуальной собственности. Все фотографии, использованные в этом издании, охраняются авторским правом и являются собственностью ОБСЕ или МОМ, если не указано иное.

Данный отчет содержит ссылки и указания на Интернет-сайты (последнее посещение их авторами отчета – март 2014 г.), являющимися внешними по отношению к ОБСЕ и МОМ и поддерживаемых третьими сторонами, которые могут содержать материалы, защищенные авторским правом третьих сторон. Поскольку ОБСЕ и МОМ не обладают контролем над такими сайтами, они не несут никакой юридической и иной ответственности за доступность, точность и полноту содержания внешних Интернет-сайтов.

Дизайн: red hot 'n' cool, Vienna

Художник: Дамир Кризманич

Печать: Ueberreuter

Секретариат ОБСЕ
Wallnerstrasse 6
1010 Vienna, Austria
Тел.: +43 1 514 360
info@osce.org

МОМ, Региональный офис для стран
Юго-Восточной Европы, Восточной Европы
и Центральной Азии
Dampfschiffstrasse 4, 6th floor
1030 Vienna, Austria
Тел.: +43 1 581 22 22
ROVienna@iom.int



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе



IOM International Organization for Migration
МОМ Международная организация по миграции

Главный редактор: **Алексей Стукало**, Заместитель Координатора / Руководитель экономической деятельности ОБСЕ, Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ.

Менеджер проекта ОБСЕ-МОМ: **Амайя Сотес Линарес-Ривас**, Специалист по экономическим вопросам, Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ.

Авторы отчета – члены Экспертной группы проекта ОБСЕ-МОМ: **Ольга Чудиновских**, эксперт по вопросам миграции, кандидат экономических наук; **Марина Манке**, Региональный координатор по трудовой миграции и человеческому развитию, Бюро МОМ в Вене.

Выражается благодарность многочисленным партнерам и специалистам по миграции из Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана - за представленные ими ценные комментарии и дополнения к проекту отчета; Бюро ОБСЕ в Таджикистане, Центру ОБСЕ в Астане, Центру ОБСЕ в Бишкеке, Бюро МОМ в Вене и Бюро МОМ в Астане, Бишкеке, Душанбе и Москве - за содействие в подготовке страновых отчетов и проведении экспертных обсуждений и семинаров на национальном уровне; Руслану Уразалину, Специалисту по экономическим вопросам, Петронеле Дурековой, Помощнику по проектам, и Татьяне Варачевой, Временному помощнику, Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ - за вклад в оформление данной публикации.

Проект ОБСЕ-МОТ, материалы которого легли в основу данного отчета, был реализован при финансовой поддержке делегаций Казахстана и Испании в ОБСЕ, а также при финансовой поддержке ОБСЕ.

ОБСЕ

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) - самая крупная в мире региональная организация по безопасности, в которую входят 57 государств-участников в Европе, Центральной Азии и Северной Америке. Еще 11 стран в Азии и Средиземноморье являются Партнерами ОБСЕ по сотрудничеству.* ОБСЕ предлагает форум для политических переговоров и принятия решений в сфере раннего предупреждения, предотвращения возникновения конфликтов, кризисного урегулирования и постконфликтного восстановления. Организация располагает уникальной сетью из 16 полевых присутствий в Юго-Восточной и Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Центральной Азии. В вопросах безопасности ОБСЕ придерживается всеобъемлющего подхода, который включает военно-политическое, экономическое и экологическое, и гуманитарное измерения.

Среди приоритетных направлений деятельности ОБСЕ в ее экономическом и экологическом измерении - содействие разработке и проведению эффективной политики в сфере трудовой миграции. Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ издало серию справочников и пособий по тематике миграции (с ними можно ознакомиться на сайте: www.osce.org/secretariat/economic).

* Австралия, Алжир, Афганистан, Египет, Израиль, Иордания, Марокко, Республика Корея, Таиланд, Тунис и Япония.

МОМ

Международная организация по миграции (МОМ) является ведущей межправительственной организацией в области миграционного взаимодействия, имеет представительства в более чем 100 странах мира. В своей деятельности МОМ исходит из принципа гуманного и урегулированного подхода к решению миграционных вопросов на международном уровне. МОМ ставит перед собой следующие цели: решение современных задач в сфере миграции; поощрение социального и экономического развития с помощью миграции; улучшение понимания проблем в сфере миграции, а также утверждение человеческого достоинства и благополучия мигрантов.

Содержание

Предисловие	7
Глава 1 Общие положения	9
1.1 Потребности в данных по миграции на международном и региональном уровнях	9
1.2 Основные источники информации и структура отчета	11
1.3 Виды миграции, которые рассматриваются в данном отчете	13
1.4 Методологические и практические аспекты подготовки отчета в рамках проекта ОБСЕ-МОМ	13
Глава 2 Статистика миграции в Республике Казахстан	19
Введение	19
2.1 Виды миграции: оценка потребностей в данных	19
2.2 Выявление пробелов в существующей системе сбора, обработки и анализа данных по миграции	21
2.2.1 Обзор существующей системы сбора данных по миграции в Республике Казахстан	21
2.2.2 Перемещения через границы Республики Казахстан	25
2.2.3 Долгосрочная миграция (или миграция на постоянное место жительства)	26
2.2.4 Трудовая миграция	28
2.2.5 Учебная миграция	29
2.2.6 Миграция оралманов	30
2.2.7 Потенциальные виды данных по миграции и источники для их получения	30
2.3 Рекомендации и возможные меры по улучшению наличия, качества и сопоставимости данных по миграции в Республике Казахстан	32
Глава 3 Статистика миграции в Кыргызской Республике	40
Введение	40
3.1 Виды миграции: оценка потребностей в данных	42
3.2 Выявление пробелов в существующей системе сбора, обработки и анализа данных по миграции	44
3.2.1 Обзор существующей системы сбора данных по миграции в Кыргызской Республике	45
3.2.2 Перемещения через границы Кыргызской Республики	48
3.2.3 Долгосрочная миграция (или миграция на постоянное место жительства)	51
3.2.4 Трудовая миграция	54
3.2.5 Учебная миграция	58
3.2.6 Возвратная миграция и статистика предоставления гражданства	60
3.2.7 Нерегулируемая миграция и нарушения законодательства	60
3.3 Рекомендации и возможные меры по улучшению наличия, качества и сопоставимости данных по миграции в Кыргызской Республике	62
Глава 4 Статистика миграции в Российской Федерации	71
4.1 Обзор существующей системы сбора данных по миграции в Российской Федерации	71
4.2 Виды миграции: оценка потребностей в данных	77
4.2.1 Национальные потребности в данных	77
4.2.2 Потребности в данных в региональном контексте	78
4.2.3 Виды данных, рассматриваемые в данном отчете	78
4.3 Выявление пробелов в системе данных по миграции	79
4.3.1 Потоки мигрантов на постоянное жительство и долгосрочное пребывание	79
4.3.2 Трудовая миграция	81
4.3.3 Учебная (образовательная) миграция	84
4.3.4 Въезды и выезды (статистика пересечений границ)	85
4.3.5 Учет миграции в переписях населения	87
4.3.6 Статистика получения гражданства РФ	89
4.4 Рекомендации и возможные меры по улучшению наличия, качества и сопоставимости данных по миграции в Российской Федерации	92

Глава 5	Статистика миграции в Республике Таджикистан	99
	Введение	99
5.1	Виды миграции: оценка потребностей в данных	101
5.2	Выявление пробелов в существующей системе сбора, обработки и анализа данных по миграции	103
5.2.1	<i>Обзор существующей системы сбора данных по миграции в Республике Таджикистан</i>	103
5.2.2	<i>Перемещения через границы Республики Таджикистан</i>	106
5.2.3	<i>Долгосрочная миграция (или миграция на постоянное место жительства)</i>	107
5.2.4	<i>Трудовая миграция</i>	109
5.2.5	<i>Учебная миграция</i>	114
5.2.6	<i>Возвратная миграция, статистика предоставления гражданства</i>	115
5.3	Рекомендации и возможные меры по улучшению наличия, качества и сопоставимости данных по миграции в Республике Таджикистан	115
Приложения		123
	Анкета для описания системы источников данных	123
	Анкета «пользователя» данными по миграции	132
	Наиболее распространенные виды миграции, категории мигрантов и возможные источники данных	136
	Сбор данных международными организациями по вопросам, связанным с миграцией	140
Библиография		143
Авторы фотографий		146
Сокращения		147
Рисунки		
Рис. 1	Иммиграция на постоянное жительство и временная трудовая миграция в Республику Казахстан, прибыло в отчетном году, тыс. чел.	20
Рис. 2	Миграция на постоянное жительство в Республику Казахстан, тыс. чел.	20
Рис. 3	Денежные переводы в Кыргызскую Республику в абсолютных значениях и в % от ВВП в сравнении с другими странами	40
Рис. 4	Международная миграция в Кыргызской Республике, тыс. чел.	41
Рис. 5	Распределение мигрантов - граждан Кыргызской Республики по целям поездок в РФ, 2007 - 2010 гг., тыс. чел.	50
Рис. 6	Въезд граждан РФ в Кыргызскую Республику по целям поездки, 2010 г., тыс. чел., %	50
Рис. 7	Данные пограничной статистики Кыргызстана и России, тыс. чел.	51
Рис. 8	Данные ФМС России о гражданах Кыргызстана, легально занятых в России, и данные обследований домохозяйств Кыргызстана о гражданах страны, находящихся за рубежом с целью работы, тыс. чел.	56
Рис. 9	Основные производители статистики миграции в России	73
Рис. 10	Иммиграция на постоянное жительство и временная трудовая миграция в Россию, прибыло в отчетном году, тыс. чел.	77
Рис. 11	Международная миграция в РФ, тыс. чел.	80
Рис. 12	Прием, контингент и выпуск иностранных студентов в учреждениях высшего профессионального образования РФ, тыс. чел.	85
Рис. 13	Данные Пограничной службы ФСБ России о количестве въездов и выездов иностранных граждан, млн. чел.	86
Рис. 14	Основные показатели распространения и обработки миграционных карт ФМС России в 2007-2012 гг., млн. чел.	87
Рис. 15	Динамика численности лиц, родившихся на территории отдельных стран и постоянно проживающих в России на момент переписей 2002 г. и 2010 г., (отношение показателя 2010 г. к показателю 2002 г., %)	89

Рис. 16	Динамика численности лиц, получивших гражданство РФ по линии ФМС России, по основным категориям, тыс. чел.	90
Рис. 17	Динамика доли граждан отдельных государств среди лиц, получивших гражданство РФ за период с 1992 по 2012 гг., %	91
Рис. 18	Число лиц, получивших гражданство РФ по линии ФМС и МИД России, тыс. чел.	91
Рис. 19	Потоки трудящихся - мигрантов из Республики Таджикистан, 2005 – 2010 гг., тыс. чел.	99
Рис. 20	Денежные переводы в Республику Таджикистан, млн. долл. США	100
Рис. 21	Долгосрочная международная миграция в Республике Таджикистан, тыс. чел.	108
Рис. 22	Потоки трудовых мигрантов из Республики Таджикистан, 2000 – 2010 гг., тыс. чел.	113
Рис. 23	Сведения о миграции граждан Таджикистана в Россию по данным заполненных в Таджикистане КМУ и административной статистики РФ	113

Таблицы

Табл. 1	Сбор данных об иностранных гражданах на различных этапах миграционного цикла: характеристики и возможные источники	16
Табл. 2	Сбор данных о гражданах страны на различных этапах миграционного цикла: характеристики и возможные источники	17
Табл. 3	Необходимые данные о разных видах миграции и доступные источники	24
Табл. 4	Вопросы миграции в программах переписей населения Республики Казахстан	28
Табл. 5	Основные показатели формы 1-ИР	29
Табл. 6	Миграционный модуль в обследовании домохозяйств	31
Табл. 7	Обзор видов данных по миграции в Республику Казахстан и рекомендации по каждому из них	36
Табл. 8	Обзор собираемых в Кыргызской Республике данных, характеризующих миграционные процессы	45
Табл. 9	Виды миграции и используемые, либо потенциальные источники данных в Кыргызской Республике	47
Табл. 10	Вопросы по миграции в переписях населения Кыргызстана	53
Табл. 11	Показатели, рекомендуемые для обмена данными в Кыргызстане, и ведомства, собирающие соответствующую статистику	63
Табл. 12	Обзор видов данных по миграции в Кыргызской Республике и рекомендации по каждому из них	68
Табл. 13	Основные виды и источники данных по международной миграции в РФ	72
Табл. 14	Номера и содержание вопросов, относящихся к миграции, в программах Всероссийских переписей населения 2002 г. и 2010 г.	88
Табл. 15	Сведения о наиболее востребованных видах статистики в РФ	93
Табл. 16	Виды данных по миграции, собираемые в Республике Таджикистан	103
Табл. 17	Виды миграции и используемые или потенциальные источники данных в Таджикистане	105
Табл. 18	Обзор видов данных по миграции в Таджикистане и рекомендации по каждому из них	119
Табл. 19	Виды миграции и возможные источники данных о миграционных потоках	136
Табл. 20	Категории мигрантов и возможные источники данных о миграционных контингентах	138
Табл. 21	Статистика миграции, запрашиваемая международными организациями	140

Предисловие

Данные рекомендации были подготовлены в рамках проекта «Гармонизированный сбор миграционных данных как прочная основа формирования политики», реализованного Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Международной организацией по миграции (МОМ) при содействии правительственных органов государств-участников проекта: Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан. Период реализации проекта: октябрь 2010 – 2013 гг.

Задачи проекта на национальном уровне включали:

- 1) Выявление **существующих потребностей** в данных по миграции в каждом из государств-участников проекта, с учетом национального, регионального и международного контекста;
- 2) Выявление **основных пробелов** в разрабатываемой статистике международной миграции с точки зрения источников, существующих процедур сбора и обработки данных, соответствия потребностям в данных, а также задачам региональной сопоставимости и соответствия международным стандартам;
- 3) Разработка **рекомендаций** по совершенствованию существующей системы сбора данных по миграции и организации статистики международной миграции. Рекомендации включают перечень практических мер по совершенствованию уже существующих и использованию дополнительных источников данных по миграции, с целью расширения информационной базы для разработки и реализации политики управления миграцией, а также интегрирования миграционных вопросов в другие области государственного управления (такие как экономическое развитие, снижение бедности, региональное развитие, регулирование рынка труда).

Задачи проекта на региональном уровне включали:

- 1) Выявление **особенностей** миграционных процессов, протекающих в государствах-участниках проекта и изучение **общих потребностей** в данных по миграции с точки зрения регионального сотрудничества и международной сопоставимости;
- 2) Разработка **проекта шаблонов таблиц** для осуществления регионального обмена данными по миграции с учетом действующей практики информационного обмена и необходимости соответствия международным стандартам и подходам.

Мероприятия проекта и его методологическая составляющая разрабатывались и реализовывались в тесном сотрудничестве с рядом международных структур, таких как Секретариат Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН), Международная организация труда (МОТ), Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам. Идея проекта была представлена и получила общее одобрение и поддержку на пятом заседании Директоров миграционных служб СНГ, прошедшем в г. Казань, Российская Федерация, в мае 2009 г.

Подготовленный отчет основан на материалах анкетирования и интервью с представителями правительственных органов трех стран-участниц проекта: Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Республики Таджикистан в 2010–2011 гг., (проекты отчетов по каждой стране были направлены на согласование представителям органов исполнительной власти соответствующих стран), на анализе разнообразных статистических данных и информации по всем четырем странам-участницам проекта, а также на документах итогового Семинара «На пути к более полным, достоверным и регионально-сопоставимым данным по миграции в Российской Федерации и регионе». Указанный семинар был проведен ОБСЕ/Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ, МОМ и Национальным исследовательским университетом - Высшей школой экономики, при участии ФМС России, в марте 2013 г. в Москве.

Глава 1 Общие положения

1.1 Потребности в данных по миграции на международном и региональном уровнях

Статистика международной миграции и различных связанных с ней явлений становится все более востребованной на международном уровне. Качество разрабатываемых и собираемых данных, а также необходимость их обобщения и публикации в формате «миграционных профилей» (МОМ 2011) являются постоянной темой обсуждений в рамках работы Глобального форума по миграции и развитию.

Разные государственные приоритеты управления миграцией и отличающиеся нормативно-правовые рамки приводят к слабой межстрановой сопоставимости статистики миграции, разрабатываемой на национальном уровне. Это выражается в различии используемых определений и показателей, применяемых форматов сбора, методики составления статистической отчетности и разрабатываемых переменных.

Международными организациями проводится большая работа по выработке общих подходов к разработке статистики международной миграции, которые позволили бы проводить сопоставимые оценки численности международных мигрантов в регионах и во всем мире. В последние годы всё чаще становятся предметом их внимания вопросы совершенствования статистики миграции и её международной сопоставимости в странах Восточной Европы и Центральной Азии.¹

Население каждой из стран этого региона участвует в миграционных процессах, которые развиваются, изменяют масштабы и формы, требуют участия государства в их мониторинге и регулировании. Поэтому наличие достоверной статистики является предметом насущного интереса со стороны органов, ответственных за принятие управленческих решений. Этим вопросам уделяется большое внимание со стороны региональных совещательных и исполнительных структур, таких как Межгосударственный статистический комитет СНГ² и Совет руководителей миграционных органов государств – участников Содружества Независимых Государств.³

Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан являются членами ряда международных структур, мандат которых, в той или иной степени, включает разработку общих подходов и решений по упорядочению миграционных процессов. Среди них можно выделить ООН, СНГ, ОБСЕ и МОМ.

Ранее отдельные вопросы совершенствования статистики миграции рассматривались в проектах МОМ, включая апробирование механизма обмена данными между Украиной, Молдовой, Кыргызстаном и Таджикистаном,⁴ а также подготовку регионального отчета по странам Центральной Азии в рамках проекта «Трудовая миграция в Центральной Азии и России».⁵ ЕЭК ООН подготовила отчеты «Сопоставимость и обмен данными в странах СНГ» (2007 г.) и «Обзор наличия, источников и качества статистики международной миграции в ряде стран Содружества Независимых



¹ И не только в этом регионе: совершенствование учета миграции считается, например, одним из важных направлений деятельности в Европейском Союзе. Изучению возможностей гармонизации статистики международной миграции был посвящен масштабный проект Евростата, осуществленный в 2006 г. См. Poulain M. et al, 2006.

² См. материалы Семинара высокого уровня по переписям населения и статистике миграции в странах СНГ, организованного Европейской экономической комиссией ООН и Федеральной службой государственной статистики России в г. Геленджик, Россия, 16-19 октября 2013 г.

³ Одним из решений заседания Совета в г. Минске 15 ноября 2013 г. было создание рабочей группы экспертов по обсуждению проблемы статистического учета миграции в регионе СНГ.

⁴ Проект был реализован в 2004 - 2007 гг.

⁵ Проект был реализован в 2006 - 2009 гг.

Государств» (2012 г.).⁶ В 2010 г. реализован Проект ЕС/МОТ «Регулирование трудовой миграции как инструмент развития и регионального сотрудничества в Центральной Азии – в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане». В реализованных на сегодняшний день проектах прослеживаются два главных направления:

- 1) характеристика текущего состояния статистики миграции и рекомендации по её улучшению, принимая во внимание важность наличия и адекватного качества статистики,
- 2) решение вопросов обмена данными на национальном, региональном или международном уровнях, следуя аргументу, что обмен информацией расширяет круг пользователей и дает им более разностороннее видение ситуации, а значит, создает основу для развития миграционной политики, основанной на фактах, а не предположениях.

Общность подходов, которые избрали разные международные организации (и эксперты, работающие в этом направлении), свидетельствует об актуальности тематики и необходимости определения путей решения проблем качества, разнообразия и международной сопоставимости статистики миграции.

В процессе подготовки данного отчета была составлена таблица с перечнем основных показателей статистики международной миграции, запрашиваемых различными международными организациями (см. Приложения, Табл. 21). Как видно из этой таблицы, на международном уровне востребованы данные по долгосрочной миграции с переменной места жительства; трудовой и образовательной миграции; перемещениям, связанным с поиском убежища, и т.д. В ряде случаев запрашиваются сведения, помогающие пролить свет на ситуацию в области нерегулируемой (незаконной, недокументированной) миграции. Некоторые данные запрашиваются не только в «географическом» разрезе (по странам исхода/назначения или гражданства), но и по структурным характеристикам мигрантов – полу, возрасту и т.д.

Наличие, качество и международная сопоставимость статистических данных по миграции зависят от нескольких факторов, наиболее важными из которых являются: 1) законодательные и нормативно-правовые рамки; 2) имеющиеся технические, коммуникационные и информационные ресурсы, в том числе - базы данных; 3) используемые стандарты и методологические подходы к разработке ведомственной отчетности и официальной статистики в области миграции. Основное внимание в настоящей публикации уделяется вопросам, которые относятся к **используемым методологическим подходам и их соответствию потребностям в данных с учетом региональных требований и международной сопоставимости.**

Для оценки потребностей и выявления пробелов в существующей системе разработки статистических данных по миграции использовался **комплексный подход**, основанный на международно-сопоставимой методологии. Таблицы 19 и 20 Приложений схематично представляют наиболее важные категории миграции, включая потоки и контингенты, которые могут разрабатываться странами на основе административных и статистических источников.

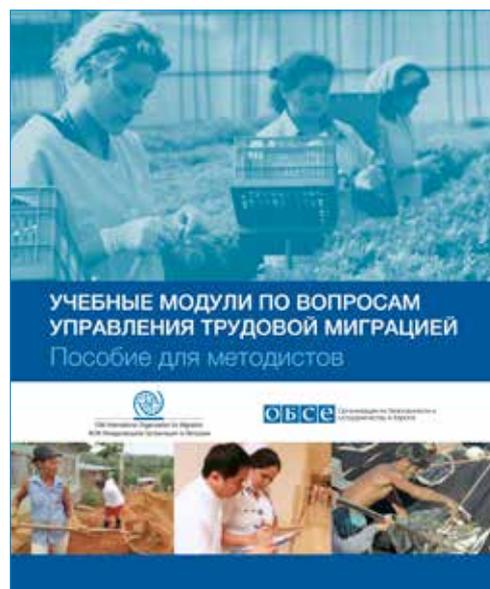
Эффективная и современная система сбора и обработки данных по миграции должна выполнять сразу несколько функций. Прежде всего, это решение задач по оптимизации механизмов управления миграционными процессами, как в части содействия миграции, протекающей в рамках закона, так и в части противодействия случаям нарушения законодательства и обеспечения защиты национальной безопасности и прав человека.⁷

⁶ Review of Availability, Sources and Quality of Statistics on International Migration in Selected Countries of the Commonwealth of Independent States, United Nations Economic Commission for Europe. UN, New York, 2012.

⁷ В задачи проекта не входило описание и анализ существующих процедур сбора данных по миграции с точки зрения реализации государственных функций по содействию миграции и контролю над миграционными процессами. Основной акцент был сделан на анализе существующей системы сбора данных лишь с целью постановки аналитических и статистических целей и разработки политики.

Данные о миграции, собранные и обработанные с использованием грамотной методологии, должны способствовать разработке такой статистики, на основе которой можно принимать эффективные тактические и стратегические решения. Потребности миграционной политики и тесная связь миграции с другими областями жизни государств обуславливают ряд направлений, по которым должна развиваться статистика миграции. В частности, представляется необходимым:

- 1) создание эффективных механизмов отчетности по приоритетным видам миграции для внутриведомственного пользования;
- 2) налаживание регулярного обмена информацией, описывающей различные аспекты миграции, между уполномоченными государственными органами;
- 3) распространение объективной и надежной статистики миграции и предоставление открытого доступа к ней общественности и экспертному сообществу;
- 4) налаживание межгосударственного обмена данными по миграции для выработки общих механизмов и решений по наиболее гуманному и эффективному регулированию миграционных процессов;
- 5) представление миграционной статистики в международные структуры и организации.



Обложка Пособия МОМ и ОБСЕ по вопросам управления трудовой миграцией

Для определения приоритетных направлений развития существующей системы сбора данных по миграции в каждой стране, а также разработки на ее основе статистических данных необходимо рассмотреть существующие потребности в данных по миграции, как в национальном контексте, так и принимая во внимание задачи по региональному сотрудничеству и обеспечению международной сопоставимости разрабатываемых статистических данных.

1.2 Основные источники информации и структура отчета

Основными источниками информации для проведения оценки и подготовки отчета являлись:

- Экспертные оценки публикаций, на основе которых можно было описать положение дел в области сбора, обработки и анализа данных по миграции в стране (аналитические материалы, официальные статистические отчеты, методологические и нормативно-правовые документы, используемые в странах региона, а также разработанные на международном уровне).
- Ответы представителей уполномоченных органов на вопросы специально разработанной и согласованной с ЕЭК ООН и МОТ анкеты «производителей данных»⁸ (см. Приложения). Анкетирование проводилось зимой 2011 г. (см. Табл. 7, 12, 18, схематично представляющие процедуры сбора и обработки данных по миграции, ответственные органы, степень автоматизации хранения данных и практику разработки на их основе статистических сведений).
- Ответы на вопросы анкеты «пользователей данных» (см. Приложения), распространенной среди представителей государственных и негосударственных структур, а также экспертного сообщества с целью выявления потребностей в данных по миграции.

⁸ В Российской Федерации анкеты производителей и пользователей статистики не распространялись.

Участники семинара ОБСЕ по гендерным аспектам миграции, Вена, май 2011 г.



- Экспертные мнения представителей уполномоченных органов во время двусторонних встреч с членами Экспертной группы проекта: в странах Центральной Азии в январе-марте 2011 г., и в России – в марте 2013 г.

Результаты обсуждения предварительных итогов экспертной оценки в ходе межведомственных встреч и семинаров, организованных ОБСЕ и МОМ в г. Астане в феврале 2011 г., в г. Бишкеке - в марте 2011 г., в г. Душанбе – в январе 2011 г. и в г. Москве - в марте 2013 г.

Проведение экспертной оценки существующих и потенциальных информационных ресурсов в области миграции основывалось на **принципе рациональности** вложения дополнительных усилий и средств в развитие этих ресурсов с целью разработки на их основе приоритетных показателей миграции. Критериями оценки существующих и потенциальных источников данных по миграции являлись:

- 1) соответствие описанным выше потребностям в аналитической информации;
- 2) эффективность организации каждого этапа рабочего процесса сбора и обработки информации с точки зрения использования современных технологий и возможности их дальнейшей оптимизации;
- 3) методологическая организация этапа разработки статистических данных и их сопоставимость на международном и региональном уровнях.⁹

Отчет по каждой стране состоит из четырех частей. Первая, вводная часть, перечисляет **основные проблемы**, связанные с системой сбора данных по миграции и разработкой статистики, и содержит описание методологии проведения экспертной оценки ситуации в каждой из стран, ее основные цели и задачи. Вторая часть представляет результаты **анализа существующих потребностей** в данных по миграции, соответствующих требованиям международной сопоставимости, как в отдельной стране, так и в регионе. В третьей части перечисляются **основные пробелы** существующей системы сбора, обработки и анализа данных по миграции, выявленные экспертами ОБСЕ и МОМ при проведении экспертной оценки в странах региона, а также представителями уполномоченных органов каждой из стран. В заключении предлагается **перечень практических мер**, которые могут способствовать улучшению качества, наличия и междуна-

⁹ Оценка эффективности организации каждого из этапов процесса с точки зрения реализации функции контроля над соблюдением гражданами законности, а также оценка процесса сбора персональной информации на предмет соответствия требованиям ее защиты не входили в задачи проекта.

родной сопоставимости данных по миграции в отдельных странах и содействовать разработке оптимальных решений по регулированию миграции. В каждой главе в форме таблицы представлены основные виды статистических данных по миграции с указанием категории учета, а также доступных и потенциальных источников данных.

1.3 Виды миграции, которые рассматриваются в данном отчете

Рассмотрев описанные выше потребности в данных по миграции, можно сделать вывод, что развивающаяся в странах региона система данных по миграции должна максимально использовать все существующие источники информации. Важным направлением является разработка статистики по ряду переменных (гражданство, возраст, пол, квалификация, образование и пр.).

В этом отчете в главах, посвященных отдельным странам, рассматривается состояние статистики основных категорий мигрантов и видов перемещений, которые в комплексе определяют миграционную ситуацию. Как правило, речь идет об учете следующих видов миграции:

- 1) Общие перемещения населения, не обязательно с целью перемены места пребывания/проживания;
- 2) Миграция на постоянное место жительства (долгосрочная иммиграция и эмиграция);
- 3) Трудовая миграция (иммиграция и эмиграция);
- 4) Учебная миграция (иммиграция и эмиграция);
- 5) Другие виды миграции.

1.4 Методологические и практические аспекты подготовки отчета в рамках проекта ОБСЕ-МОМ

Как и в любой другой области государственного управления, результативность регулирования миграционных потоков зависит от наличия и эффективного использования одного из важнейших ресурсов сегодняшнего дня - информации, которая, при правильной организации процесса сбора и анализа, помогает принимать действенные решения и способствует их успешной реализации.¹⁰

В различных государствах-участниках проекта ОБСЕ-МОМ комплексный государственный подход к управлению информационными ресурсами находится на стадии становления или дальнейшего совершенствования. Принимаются стратегии электронного правительства; разрабатываются нормативно-правовые рамки по защите персональной информации, включая стандарты ее хранения и передачи; совершенствуются методики разработки статистических данных. Придерживаясь общего подхода при подготовке отчетов по странам, Экспертная группа проекта ОБСЕ-МОМ исходила из необходимости рассматривать задачу построения эффективной и интегрированной системы сбора данных по миграции в контексте оптимизации государственного управления всеми информационными ресурсами.

¹⁰ В последние годы правительства многих стран разрабатывают общегосударственные подходы к использованию информационных ресурсов – т. н. «национальные стратегии по управлению информацией и знанием». Построение политики, основанной на фактах (от английского «evidence-based policy making»), является важной составляющей этой деятельности. Основная идея – это то, что информация, собираемая в процессе реализации функций государственного управления, является общенациональным ресурсом и поэтому должна максимально использоваться не только в контрольных, но и в аналитических целях, для планирования и построения прогнозов.

В данном отчете используются несколько основных понятий, связанных с описанием и оценкой процесса сбора информации в области миграции:

- 1) *Данные по миграции (или миграционные данные)*. Применительно к настоящему отчету важно разграничивать два понятия: персональные данные, которые содержат информацию о конкретном лице и требуют жестких мер по защите от несанкционированного доступа; и агрегированные данные (или статистика), которые отражают число лиц (или явлений), обладающих общими характеристиками.
- 2) *Категории мигрантов*: группы лиц, переезжающих на новое место пребывания (проживания) и обладающих набором общих характеристик.¹¹
- 3) *Потоки мигрантов (или миграционные потоки)*: число мигрантов, совершивших переезд из одной страны в другую в течение определенного временного интервала.
- 4) *Контингент (численность) мигрантов*: совокупность лиц, прямо или косвенно имевших опыт миграции (т.е. они сами совершили переезд или являются потомками мигрантов), которые на определенный момент времени проживают в стране (ЕЭК ООН 2011).
- 5) *Интегрированный подход к сбору данных*: при разработке миграционной статистики предполагает последовательность процедур сбора, обработки и анализа данных. Нацелен на создание комплексной системы накопления и использования данных, собранных на основе различных источников, а также обеспечение доступа к данным уполномоченным пользователям в соответствии с их потребностями и мандатом (МОМ 2004).
- 6) *Рабочий (или операционный) процесс*: при оценке системы сбора данных по миграции включает в себя несколько этапов: сбор персональной информации, организацию ее защиты и хранения, обработку информации, разработку на ее основе аналитической и статистической информации.¹²
- 7) *Источники данных по миграции*: информационные ресурсы, создаваемые с административными или статистическими целями и фиксирующие те или иные этапы миграционного процесса.
- 8) *Миграционный цикл*: понятие, используемое для описания миграции как поэтапного процесса, включающего события до отъезда, во время переезда, по прибытии на новое место пребывания/проживания, урегулирование правового статуса на новом месте пребывания/проживания, переезд на следующее место (или возвращение назад на место предыдущего пребывания/проживания).¹³

Когда речь идет о совершенствовании статистики миграции, как правило, подразумеваются следующие результаты:

- *Наличие статистических данных по всем видам миграции*, которые наблюдаются в стране

¹¹ Более подробно о категориях мигрантов и других путешественников см. ООН 1998 и Билсборроу 1999.

¹² В приложении 8 к книге К. Фолдена, М. Манке и Т. Мортенсена (МОМ 2007) более подробно поясняется, каким образом следует проводить оценку рабочего процесса сбора данных по миграции.

¹³ В практическом смысле для иностранных граждан понятие «миграционный процесс» включает в себя получение визы; пересечение границы; регистрацию по месту пребывания/проживания; получение разрешений на пребывание, проживание, работу, учебу; ходатайство о предоставлении убежища и других форм международной защиты; приобретение гражданства. Для граждан страны данное понятие включает в себя снятие с регистрации по месту жительства/проживания, обращение в агентства занятости, пересечение границы, постановку на консульский учет, выход из гражданства. Последовательность этапов миграционных процессов, а также набор этих этапов варьируются в зависимости от категории, длительности и направления миграции. Один и тот же мигрант может участвовать сразу в нескольких циклах (например, процесс циркулярной миграции) или изменять свой статус в процессе одного цикла. Учет таких смежных категорий миграции особенно сложен.

(вне зависимости от их масштабов и значения для государства, т.к. динамичный характер миграции и зависимость от внешних факторов часто приводят к быстрому изменению соотношения разных видов миграции и её направлений).

- *Возможность получения дополнительных данных*, если есть потенциальный источник сбора первичной информации, но для производства статистики он не используется.
- *Наличие данных по определенному кругу переменных*, которые позволяют анализировать или хотя бы описать тот или иной вид миграции в необходимом разнообразии демографических, социальных или экономических характеристик.
- *Постоянство (регулярность) обновления или производства данных*, что нужно для мониторинга ситуации и отслеживания перемен, которые произошли или не произошли в результате принятых мер миграционной (или иной) политики.
- Отдельно рассматриваются важнейшие вопросы *доступа к статистике* (либо ограниченно - только для определенного круга специалистов, либо свободного - для всех лиц, занимающихся вопросами миграции) и её *распространения* путем рассылки в другие ведомства в стране и за рубежом, публикаций в открытой или ведомственной печати, а также размещения в Интернете.¹⁴
- Перечисленные вопросы в большинстве случаев тесно связаны с *уровнем автоматизации процесса сбора, хранения и обработки данных*, а также защиты персональной информации, что является неотъемлемым фактором, определяющим возможность производства статистики.

Практика показывает, что идеальных ситуаций, при которых выполнялись бы все условия, практически не бывает. Во-первых, страны имеют свои *приоритеты* в отношении учета и измерения тех видов миграции, которые являются преобладающими (или имеют самые важные, с точки зрения страны, последствия). Государства, принимающие мигрантов, хотят лучше понимать масштабы потоков прибывающих и лучше измерять число иностранцев, одновременно находящихся на их территории. Страны исхода, как правило, концентрируют усилия на учете потоков своих граждан, выбывающих за рубеж, и на оценках числа соотечественников, находящихся за границей. Это зачастую влияет на выбор какого-то определенного метода сбора информации или источника данных.¹⁵ Тем не менее, многообразие и изменчивость процесса миграции, его зависимость от меняющихся внешних факторов являются главным аргументом в пользу того, что *в стране должны учитываться по возможности все формы миграционной подвижности*.

Круг переменных, по которым разрабатывается статистика, чаще всего достаточен, но, в основном, только по тем видам данных, сбор которых в стране производится. В этом смысле всё большее значение приобретает накопление данных в электронном формате, что значительно облегчает процедуру сбора и позволяет легко их обезличивать (убирать имя и фамилию мигранта) и выполнять агрегирование, т. е. - разрабатывать статистические отчеты. Если в стране политическое и экономическое развитие происходят без резких колебаний и потрясений, то данные по миграции накапливаются постоянно, в первую очередь те из них, которые получены из административных источников. Кроме того, по мере возникновения новых форм миграции или новых

¹⁴ Распространение статистики в рамках межгосударственного обмена - на региональном или международном уровне - является самостоятельным направлением, поскольку имеет свои особенности, связанные со стандартизацией форматов и периодичности представления данных. Кроме того, остро стоит вопрос гармонизации определений: сопоставимость статистических данных невозможна, если однородные категории мигрантов или событий учитываются по разным критериям.

¹⁵ Например, для измерения эмиграции иногда более целесообразно проведение обследования, нежели использование данных административного учета; важным фактором является выбор инструментария (вопросы анкеты обследования, форма миграционной карточки и пр.).

Табл. 1 Сбор данных об иностранных гражданах на различных этапах миграционного цикла: характеристики и возможные источники

Переменная	До въезда	Въезд	Регистрация	Пребывание (временное)	Проживание	Трудоустройство	Натурализация
Гражданство	X	X	X	X	X	X	X
Цель въезда	X	X	X	X	X	X	X
Срок пребывания	X	X	X	X	X	X	X
Пол	X	X	X	X	X	X	X
Возраст	X	X	X	X	X	X	X
Образование			X	X	X	X	X
Специальность			X	X	X	X	X
Сектор занятости			X	X	X	X	X
Знание языка			X	X	X	X	X
Семейное положение			X	X	X	X	X

Примечание: рекомендуемые переменные выделены жирным шрифтом



категорий учета мигрантов, для этого создаются специализированные системы.¹⁶

Вопросы *распространения информации* можно отнести к числу чувствительных, поскольку необходима защита сведений, которые не могут быть предметом общего доступа. Известно, что часть административных данных может быть использована только для внутренних нужд ведомств или других структур государственного управления. Другая же часть информации может и должна рассматриваться как источник статистических данных о населении.¹⁷

При подготовке данного отчета и разработке рекомендаций был принят во внимание *принцип рационального использования имеющихся в стране ресурсов*. Большое внимание уделялось необходимости избегать, во-первых, повторного сбора данных по одному и тому же явлению, если они уже аккумулируются в другом информационном ресурсе,¹⁸ а во-вторых, усложнения

¹⁶ Как, например, учет оралманов в Республике Казахстан.

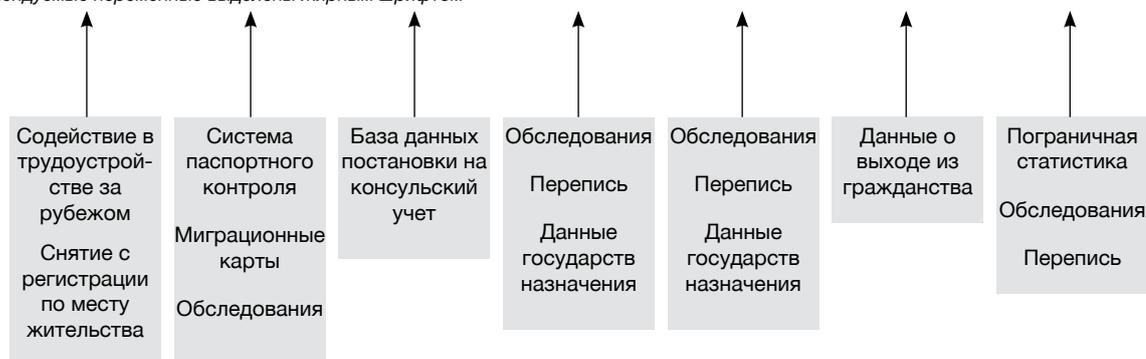
¹⁷ Как показывает мировой опыт (например, стран, имеющих регистры населения), использование административной и ведомственной информации для нужд статистики многократно удешевляет стоимость её производства, т.к. данные уже однажды были собраны для иных нужд. К сожалению, во многих государствах бывшего СССР сохраняется своего рода традиция ограничивать доступ не только к персональным данным, но и к статистике, произведенной на их основе. Часто складывается ситуация, когда базы данных используются только в административных целях - для поиска персональной информации и, в лучшем случае, построения самых общих отчетов о работе ведомства. Потенциал этих источников для производства статистики практически не реализуется.

¹⁸ Оптимизация государственного управления в области сбора информации и избежание дублирования процедур является важным направлением деятельности многих государств. В Европейском Союзе с 2003 г. действует Директива о повторном использовании информации, собранной государственными структурами (ЕС 2003).

Табл. 2 Сбор данных о гражданах страны на различных этапах миграционного цикла: характеристики и возможные источники

Переменная	До выезда	Выезд	Пребывание (временное)	Проживание	Трудоустройство	Выход из гражданства	Возвращение
Страна назначения	X	X	X	X	X	X	X
Цель выезда	X	X	X	X	X	X	X
Срок пребывания	X	X	X	X	X	X	X
Пол	X	X	X	X	X	X	X
Возраст	X	X	X	X	X	X	X
Образование	X			X	X	X	X
Специальность	X			X	X	X	X
Сектор занятости	X			X	X	X	X
Знание языка	X			X	X	X	X
Семейное положение							

Примечание: рекомендуемые переменные выделены жирным шрифтом



контрольных процедур, предусмотренных на разных этапах миграционного цикла. Введение новых переменных или дополнительных процедур сбора информации в чисто статистических целях должно предусматривать предварительное сопоставление затрат на сбор этой информации и ожидаемого результата. Создание новых систем сбора данных или проведение каких-либо разовых кампаний по сбору информации можно рекомендовать только в случае очевидной необходимости, а именно - отсутствия данных определенного вида, которые непременно нужны для анализа миграционной ситуации и принятия политических решений, если эти сведения нельзя получить иным путем (например, привлекая статистику стран назначения). Иными словами, нужно максимально использовать имеющиеся источники и, если потребуется, проводить их модернизацию (включая новое техническое оснащение, программное обеспечение и подготовку персонала).

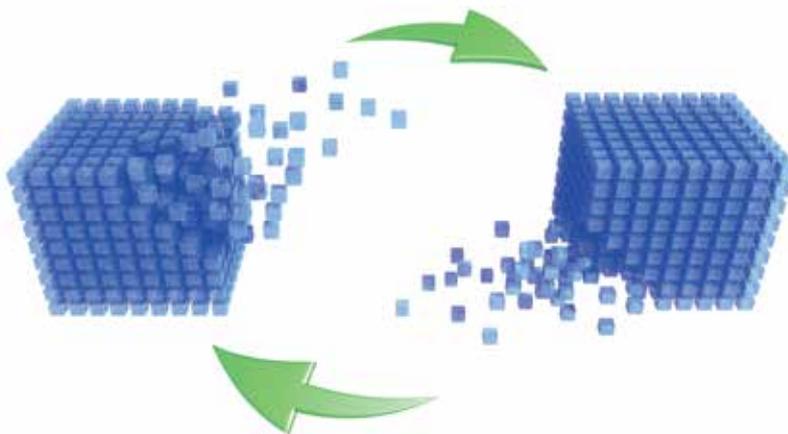
Помимо максимально полного использования всех имеющихся источников данных, принцип рациональности также подразумевает комплексный подход к формированию набора переменных, информацию по которым можно собирать на разных этапах миграционного цикла, причем для граждан страны и иностранных граждан набор показателей и переменных будет разным (см. Табл. 1 и Табл. 2).

Проблема структурирования видов миграции и статистики, которая должна их характеризовать, связана с *многообразием форм миграции по продолжительности, целям и направлениям*. Нет единого критерия, по которому можно классифицировать международную миграцию и статистику миграции. Их несколько: направление (въезд или выезд, иммиграция или эмиграция), длительность пребывания в стране назначения или отсутствия в стране исхода, цель или причина прибытия/выбытия (выделяются две большие группы - вынужденная миграция и добровольная миграция). Формы миграции взаимозаменяемы, а мигранты могут переходить из одной группы в другую. Они могут менять свои планы в отношении сроков пребывания в стране въезда, цели пребывания, статус (например, статус, дающий право на краткосрочный визит, на статус постоянного жителя страны) и, наконец, гражданство.

Многие виды статистики подразумевают наличие *дополнительных данных*, помимо сведений собственно о количестве прибывших или выбывших. Например, отчетность по трудовой миграции, по предоставлению убежища, видов на жительство или выдаче виз должна содержать информацию о количестве поданных заявлений и принятых решений, количестве выданных и действующих на определенную дату разрешений на пребывание и пр.

Кроме того, в миграционной статистике *данные, собранные из разных источников, частично могут относиться к одним и тем же мигрантам, то есть «перекрываться»*. Например, иностранные студенты учитываются министерствами образования и науки, а также в органах министерств внутренних дел (МВД) при регистрации по месту пребывания; лица, получившие вид на жительство, отражаются в отчетности МВД, а также в статистике миграции, которую разрабатывают агентства по статистике. Такое свойство данных по миграции часто помогает проверить полноту тех или иных источников или выявить особенности учета однородных категорий мигрантов в разных ведомствах. Это желательно принимать во внимание при анализе статистики.

Помимо данных о потоках - миграции, имевшей место за какой-то период времени, и контингентах - численности мигрантов, проживающих в стране на определенную дату, большое значение имеет информация, которая позволяет оценить *влияние миграции* на состояние рынка труда и экономику отдельных отраслей, частоту правонарушений, заболеваемости, естественное движение населения в странах и регионах прибытия. Эти данные часто помогают опровергнуть предвзятое отношение к мигрантам и способствуют формированию более объективного отношения к мигрантам со стороны принимающего сообщества. В такой информации в наибольшей степени заинтересованы страны происхождения мигрантов, поскольку статистика может стать серьезным контраргументом в дискуссиях, фокусирующих внимание только на отрицательных сторонах миграции. В любом случае, данные, имеющие опосредованное отношение к миграции, вызывают у пользователей значительный интерес.



Глава 2 Статистика миграции в Республике Казахстан

Введение

Казахстан является вторым, после России, центром региональной миграционной системы, сформировавшейся после распада СССР. Миграционную привлекательность Казахстана обуславливает целый комплекс факторов. К ним относятся:

- динамично развивающаяся экономика, опирающаяся на развитие сырьевого сектора и связанных с ним производств;
- интенсивное строительство;
- растущая потребность в дополнительной рабочей силе;
- соседство с государствами, имеющими большой эмиграционный потенциал (в первую очередь, из-за более низких доходов на душу населения и имеющейся безработицы, что побуждает население искать работу в ближнем зарубежье);
- безвизовый режим передвижения, установленный со многими странами (в первую очередь, с государствами СНГ).

Решение вопросов совершенствования статистики миграции в Республике Казахстан могло бы способствовать лучшему прояснению миграционной ситуации не только в стране, но и в регионе в целом. Этой теме был посвящен ряд проектов по странам СНГ, инициаторами которых были международные организации. Наиболее полное исследование существующей ситуации в области разработки статистики в Республике Казахстан с оценкой качества и наличия данных было проведено в рамках проекта ЕС/MOT в 2010 г.¹⁹

В настоящем отчете дано описание ситуации в Казахстане с учетом мнений, высказанных на проведенных встречах с сотрудниками исполнительных органов, неправительственных и международных организаций. Кроме этого, использовались результаты обсуждения проблем статистики в ходе межведомственного семинара для специалистов в области миграции, организованного 17 февраля 2011 г. Главная задача - сфокусировать внимание на нерешенных проблемах, оценке качества разрабатываемых данных и возможных мерах по его повышению.

2.1 Виды миграции: оценка потребностей в данных

В Казахстане наблюдаются практически все основные виды долгосрочной и краткосрочной миграции – иммиграция и эмиграция на постоянное жительство, трудовая и учебная миграция (в страну и за рубеж). Сотни тысяч человек (иностранцев и граждан Казахстана) ежегодно пересекают границы страны в обоих направлениях с разными целями - рекреационными, деловыми, частными и др. Отдельную категорию мигрантов составляют этнические казахи (оралманы), прибывшие в страну в рамках специальной программы. Особое место занимает временная трудовая миграция, что накладывает определенные требования к разрабатываемой статистике.

¹⁹ Кайратбек Джамангулов, «Всесторонний обзор доступных источников данных о международной миграции и статистики в Казахстане». Проект MOT/ЕС «Регулирование трудовой миграции как инструмент развития и регионального сотрудничества в Центральной Азии – в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане». Астана, 2010 г., препринт.

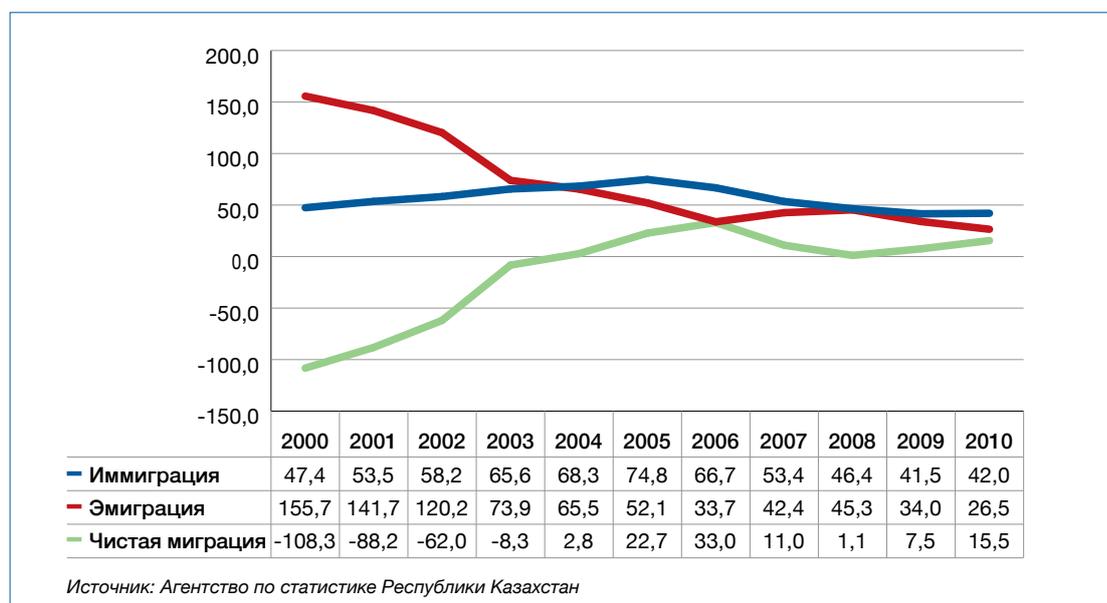
Рис. 1 Иммиграция на постоянное жительство и временная трудовая миграция в Казахстан, прибыло в отчетном году, тыс. чел.



В отличие от России, где официальная статистика регистрирует потоки временных трудовых мигрантов как в несколько раз превышающие иммиграцию на постоянное жительство, в Казахстане официальные данные указывают на соизмеримость потоков трудовой миграции и иммиграции, хотя с учетом нелегальной составляющей, реальные потоки трудовых мигрантов существенно больше.

С 2004 г. Казахстан имеет положительное сальдо миграции на постоянное жительство (Рис. 2), чему частично способствует менее надежный учет эмиграции, свойственный практически всем странам СНГ.

Рис. 2 Миграция на постоянное жительство в Республику Казахстан, тыс. чел.



С целью определения потребностей в статистике миграции, помимо проведения двусторонних встреч с представителями уполномоченных органов и обсуждений на межведомственном семинаре в г. Астане 17 февраля 2011 г., была распространена специальная анкета пользователя (см. Приложения). Опираясь на опыт заполнения анкеты в трех государствах–участниках проекта

²⁰ Данные по иммиграции на ПМЖ представляет Агентство по статистике Республики Казахстан (на основе талонов учета прибытий), данные по трудовой миграции – это данные Статкомитета СНГ, основанные на данных Агентства по статистике (на основе формы 1-ИР, составленной по отчетам работодателей, привлекающих на работу иностранную рабочую силу в Республику Казахстан).



Обсуждение рекомендаций для Казахстана в рамках проекта ОБСЕ-МОМ о гармонизации миграционных данных, Астана, февраль 2011 г.

ОБСЕ-МОМ, можно отметить, что респонденты, к сожалению, не всегда точно знают, какие данные по миграции нужны для выполнения их непосредственных функций.

В Республике Казахстан опрашивались только представители органов исполнительной власти (Миграционной полиции, Министерства сельского хозяйства, Министерства труда и занятости), которые отметили, что в своей работе они преимущественно пользуются статистикой национального статистического ведомства и не имеют полного представления о существующих системах сбора данных в других странах. Поскольку не выражен спрос на конкретные данные, предложение также отсутствует.

Как следствие, одной из задач является содействие пользователям Республики Казахстан в определении набора дополнительных данных, которые могут быть разработаны на основе уже существующих источников.

2.2 Выявление пробелов в существующей системе сбора, обработки и анализа данных по миграции

2.2.1 Обзор существующей системы сбора данных по миграции в Республике Казахстан

В отличие от ряда стран региона, в Республике Казахстан практически отсутствовали периоды, связанные с реструктуризацией ведомств или политическими потрясениями, которые могли бы оказать отрицательное влияние на формирование статистики миграции, в том числе – на непрерывность сбора и разработки данных, а также территориальный охват. С точки зрения уровня автоматизации процесса накопления и обработки информации, наличия источников и их потенциала, ситуация в Казахстане в целом представляется благоприятной. В 2011 г. произошло важное изменение в распределении полномочий по документированию и регистрации граждан Казахстана, которое выразилось в возвращении функций регистрации из Министерства юстиции в МВД. С точки зрения преемственности работы, в процессе подобных изменений важно сохранять существующие базы данных при передаче их из одного ведомства в другое, чтобы не нарушать целостности массивов и не прерывать полную разработку статистических данных.

Казахстан имеет разнообразные и достаточно развитые статистические и административные источники данных, учитывающие разные категории мигрантов. Функции их регистрации выполняют:

- Агентство по статистике,
- Министерство внутренних дел, в первую очередь – Миграционная полиция в его составе,
- Министерство юстиции (с января 2005 г. по март 2011 г., когда Министерство выполняло функции регистрационного учета граждан, позднее возвращенные в органы МВД),
- Министерство труда и социальной защиты населения,
- Пограничная служба Комитета национальной безопасности,
- Министерство образования и науки,
- Министерство иностранных дел.

Учет денежных переводов и смежных вопросов, имеющих отношение к миграции и ее влиянию на экономическое развитие, ведет Национальный банк страны.²¹

Агентство по статистике курирует два главных источника данных, позволяющих разрабатывать статистику по миграционным процессам – *перепись населения и текущий учет*, который продолжает существовать в основном на бумажных носителях. В отношении переписи ситуация представляется достаточно позитивной. Что касается обследований, то имелся однократный опыт включения блока миграционных вопросов в обследование бюджетов домашних хозяйств в 2008 г., и эта практика была возобновлена в рамках обследования занятости населения в 2012 г. Специализированные государственные обследования домашних хозяйств по вопросам миграции в Казахстане пока не проводились.²²

Важным положительным аспектом существующей системы сбора данных по миграции в Казахстане является *высокий уровень автоматизации учета разных категорий мигрантов в административных системах учета*. В частности, полностью автоматизированы процессы сбора информации по трудовой миграции и связанным с ней явлениям. Большим потенциалом обладает общенациональная межведомственная система «Беркут», которая постепенно интегрирует потоки информации, собираемой на основных этапах «миграционного цикла» (пересечение границы, регистрация, в планах – выдача разрешений на проживание). Основной задачей объединения существующих в отдельных ведомствах баз данных является обеспечение возможности связать информацию о пересечении границы с данными о регистрации конкретного человека, а в отношении части иностранцев – и с данными о подаче заявления на визу. На момент подготовки отчета система обеспечивала нисходящее и восходящее движение потоков информации между отдельными подразделениями Пограничной службы, Министерством иностранных дел (визовые вопросы) и Министерством внутренних дел (регистрация по месту пребывания). В системе «Беркут» предусмотрены несколько информационных модулей, каждый из которых связан с отдельной функцией этой системы.²³

Для разработки актуальной статистики, а также для обмена обобщенными и агрегированными сведениями, в системе «Беркут» имеются все объективные предпосылки: во-первых, автоматизи-

²¹ Эти вопросы в настоящем отчете не рассматриваются.

²² В Казахстане имеется определенный опыт проведения тематических обследований по вопросам миграции, однако все эти проекты осуществлялись при поддержке международных организаций и выполнялись неправительственными или межправительственными организациями (например, «Survey Report on Labour Migration to Kazakhstan 2006-2007», OSCE ODIHR/ UNESCO). Размер выборки был небольшим.

²³ Полное описание направлений потоков информации и организационной структуры системы можно найти на сайте разработчика ПО - http://www.todes.by/files/Bercut_description.pdf



Вечерняя Астана

зированный ввод и возможность обработки данных, во-вторых, вполне достаточное количество вводимых переменных (характеристик отдельного лица) и, в-третьих, «встроенные» в систему каналы передачи информации. Использование классификаторов, словарей и других технических средств позволяет надеяться на высокое качество вводимой информации, что важно как при поиске сведений по конкретным лицам, так и при агрегировании информации для статистических целей.

На базе системы уже предусмотрено формирование внутренней статистической отчетности и подготовка готовых отчетов. Это данные об иностранных гражданах, проследовавших в страну и из страны по типам виз; данные об автотранспорте, проследовавшем через пункты пропуска; журналы учета лиц, оформленных (на въезд и выезд) на различных видах пассажирского транспорта (воздушном судне, поездах). Интерес представляет отчет «Сравнительный анализ въезда в Республику Казахстан и выезда из Республики Казахстан по целям поездок».

Основным ограничением анализируемой системы, однако, является отсутствие интеграции с базами данных, в которых ведется учет граждан страны. Опираясь на опыт Российской Федерации, в которой в течение последних лет достигнут очевидный прогресс в работе Государственной информационной системы миграционного учета (ГИСМУ), можно проследить аналогии с ней развивающейся системы «Беркут» и предположить, что последняя также сможет стать важнейшим административным источником данных для производства статистики по ряду категорий и процедур, связанных с миграцией. В перспективе важнейшим направлением должно стать постепенное интегрирование различных административных систем учета мигрантов (и населения) и развитие межведомственного взаимодействия. Это позволит избежать повторного ввода данных об одном лице, проследить «миграционный цикл» человека, сделать сопоставимыми форматы ввода персональных данных и ускорить обмен агрегированной информацией на национальном уровне. Параллельно решению технических проблем, связанных с объединением разных систем учета, необходимо позаботиться об улучшении качества ввода информации, о более полной разработке имеющихся данных и расширении круга пользователей.

В Табл. 3 приведены основные сведения о наиболее значимых для анализа видах статистики миграции в Казахстане.

Табл. 3 *Необходимые данные о разных видах миграции и доступные источники*

Вид миграции	Доступные источники	Дополнительные данные и источники, которые отсутствуют или не используются
Иммиграция на постоянное жительство в Казахстан	<ul style="list-style-type: none"> Система регистрации по месту жительства и основанные на ней данные национального статистического агентства Данные переписей о лицах, проживающих в Казахстане, но родившихся за пределами страны или имевших опыт международной миграции на срок свыше года 	<ul style="list-style-type: none"> Данные стран происхождения об эмиграции в Казахстан Частично - система выдачи видов на жительство в Казахстане
Эмиграция на постоянное жительство за рубеж	<ul style="list-style-type: none"> Система снятия с регистрационного учета по месту жительства и основанные на ней данные национального статистического агентства 	<ul style="list-style-type: none"> Данные стран назначения о потоках иммиграции из Казахстана Данные переписей (обследований) о лицах, родившихся в Казахстане или имеющих казахстанское гражданство и проживающих за рубежом
Потоки временных трудовых иммигрантов за отчетный период и численность иностранцев, находящихся в стране с целью работы (привлеченная иностранная рабочая сила)	<ul style="list-style-type: none"> Система выдачи разрешений на работу Отчеты работодателей о нанятых на работу мигрантах Статистика выдачи рабочих виз (частично) Данные пограничного контроля или миграционных карт (если указывается причина въезда «работа») 	<ul style="list-style-type: none"> Данные выборочных обследований в Казахстане (если указан год переезда и есть возможность выделить поток мигрантов) Данные страны происхождения (преимущественно – на основе выборочных обследований домашних хозяйств, при условии, что указан год выезда в Казахстан и есть возможность выделить поток мигрантов)
Потоки временных трудовых эмигрантов и численность граждан страны, находящихся за рубежом с целью работы	<ul style="list-style-type: none"> Отчеты агентств по найму о контрактах, подписанных в странах происхождения 	<ul style="list-style-type: none"> Выборочное обследование в Казахстане (блок вопросов об отсутствующих членах домохозяйства, если указан год выезда) Данные о разрешениях на работу, выданных гражданам Казахстана в стране назначения или о занятых казахстанских гражданах за рубежом Выборочное обследование или перепись в стране назначения о гражданах Казахстана, находящихся в стране (в т.ч. с целью работы)
Учебная иммиграция (студенты учебных заведений высшего профессионального образования)	<ul style="list-style-type: none"> Отчеты учебных заведений о количестве иностранцев, поступивших в учебные заведения, обучающихся и их окончивших Данные системы регистрации мигрантов по месту пребывания или выдачи разрешений на пребывание, если указана цель прибытия - учеба 	
Учебная эмиграция	<ul style="list-style-type: none"> Данные Министерства образования и науки о казахстанских гражданах, выехавших за рубеж на учебу при поддержке государства или в рамках государственных программ 	<ul style="list-style-type: none"> Данные о гражданах Казахстана, принятых, обучающихся и окончивших учебные заведения в стране назначения Данные текущего учета миграции в стране назначения (прибывшие с целью учебы) Выборочное обследование или перепись в стране назначения о гражданах Казахстана, находящихся в стране с целью учебы Информационные ресурсы международных организаций (например, OECD/Eurostat, UNESCO, USA Institute of International Education)
Предоставление гражданства	<ul style="list-style-type: none"> Данные уполномоченных органов 	
Международная защита и предоставление убежища	<ul style="list-style-type: none"> Системы обработки ходатайств и принятые по ним решения Статистика лиц без гражданства на основе переписи и регистрационного учета 	

Вид миграции	Доступные источники	Дополнительные данные и источники, которые отсутствуют или не используются
Воссоединение семей <i>(неспециализированный вид статистики – как правило, является частью данных общего характера)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Данные системы регистрации иммигрантов или выдачи разрешений на пребывание в Казахстане, если указано, что они прибыли для создания семьи или воссоединения с членами семьи 	<ul style="list-style-type: none"> Данные обследований домашних хозяйств в Казахстане
Транзитная миграция <i>(неспециализированный вид статистики – как правило, является частью данных общего характера)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Статистика пограничного контроля Визовая статистика 	
Оценки нелегальной миграции	<ul style="list-style-type: none"> Данные о задержаниях на границе страны въезда Данные кампании по урегулированию статуса Косвенные оценки на основе административных и переписных данных 	<ul style="list-style-type: none"> Данные выборочных обследований домашних хозяйств страны происхождения, которые можно сопоставить с административной отчетностью о легально занятых в Казахстане иностранцах – жителях соответствующей страны

Казахстан является одной из немногих стран региона СНГ, в которых доступ к статистике миграции обеспечен для широкого круга пользователей. Помимо открытой онлайн-публикации основных видов агрегированных данных, на законодательном уровне решен вопрос о доступе к анонимным, обезличенным персональным данным, собранным в ходе обследований и переписей. В 2010 г. Приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по статистике от 2 июля за № 168 были утверждены «Правила предоставления и использования в научных целях баз данных в деидентифицированном виде».²⁴ Вступление в силу этого документа предоставляет специалистам возможность получить богатую информацию для анализа.

2.2.2 Перемещения через границы Республики Казахстан

В Казахстане существует два типа данных, собираемых при пересечении государственной границы – паспортный контроль всех выходящих/приходящих и миграционные карточки для иностранцев.

Пограничная статистика

Учет пересечений границ ведется на основе паспортного контроля Пограничной службой Комитета национальной безопасности. Первичный учет иностранцев, пересекающих границы страны, осуществляется сотрудниками пограничной службы и фиксируется в базе данных системы «Беркут». Отчетность о количестве граждан Казахстана, выехавших из страны, по направлениям и целям поездок, а также информация об иностранцах, въехавших в Казахстан, обобщается в форме агрегированной отчетности. Эти сведения регулярно передаются в Агентство Республики Казахстан по статистике для дальнейшей обработки и публикации.

К сожалению, полных сведений о пересечении границы как казахстанскими гражданами, так и иностранными гражданами, Агентство по статистике не публикует, а использует их после предварительной корректировки в целях разработки и публикации статистики туризма. Корректировка сводится к исключению части пассажиропотока, определяемой либо на основе указанной цели поездки (прибывшие на постоянное место жительства), либо экспертным путем. Следуя Международным рекомендациям по статистике туризма 2008 г., из категории посетителей исключаются: путешественники, лица, работающие по краткосрочному трудовому договору в стране (или регионе), иной, чем страна (регион) их постоянного проживания, в том случае, если можно

²⁴ См. http://adilet.zan.kz/rus/docs/V100006388_*z8

считать, что эти путешественники вовлечены в отношения трудового найма между резидентом и нерезидентом. Далее в корректировке учитывается число поездок в Казахстан граждан Кыргызстана и Таджикистана.

На основании экспертной оценки сотрудников Агентства по статистике, показатели статистики туризма отличаются от общего количества пересечений границы в среднем на 55% в меньшую сторону. Иными словами, точные показатели числа поездок через границы Казахстана (гражданами и иностранцами) пока что недоступны, поскольку сама Пограничная служба их не публикует. Материалы статистического Агентства – единственный источник этой информации. Формулировки целей поездок (полностью совпадающие с теми, которые используются при паспортном контроле в России), не содержат варианта «работа», что существенно усложняет применение этих материалов для разработки мер миграционной политики и принятия управленческих решений.

Миграционные карточки

С 2003 г. в Казахстане применяются миграционные карточки для иностранцев, въезжающих в страну. Карточка состоит из двух частей, одна из которых называется статистическим талоном. Заполненные карточки направляются в органы миграционной полиции для обработки.²⁵ Однако, в ходе реализации проекта не удалось подтвердить факт обработки заполненных карточек с целью получения статистических сведений, хотя теоретически миграционные карточки могут стать источником важной статистической информации.

При принятии решения о налаживании процесса разработки статистики на основе карточек, необходимо иметь в виду, что в Казахстане, так же, как и практически во всех странах региона СНГ, информация, собираемая при помощи миграционных карточек, в значительной степени идентична данным пограничного контроля. Иными словами, следуя принципу рациональности и задаче избегания дублирования учета миграционных потоков через границы, наиболее эффективным решением могла бы стать разработка статистических данных о пересечении границы только на основе информации пограничного контроля. Если пограничные системы не фиксируют какой-то важной для статистики информации (например, цели въезда/выезда, предполагаемого срока пребывания), то анализ пересечений границы можно было бы проводить при помощи комбинирования данных пограничного контроля и информации из заполненных миграционных карточек.

2.2.3 Долгосрочная миграция (или миграция на постоянное место жительства)

Текущий учет миграции

Важнейший и один из самых «старых» видов статистики миграции в Казахстане унаследован еще со времен СССР. Эти данные являются компонентой демографического баланса и используются для текущих оценок численности и состава населения страны в целом и её регионов. От этих показателей зависит множество других, которые рассчитываются на основе численности постоянного населения (например, система национальных счетов). Основа первичной индивидуальной информации о мигранте – талон статистического учета к листку прибытия (далее – талон прибытия) и талон статистического учета к листку убытия (далее – талон убытия). Листки прибытия и убытия заполняются для административных нужд органов регистрации, тогда как статистические талоны передаются в органы статистики и используются только в целях разработки текущей статистики миграции.

В настоящее время бланк статистического талона содержит несколько переменных, позволяющих получить развернутую характеристику миграционных потоков:

- гражданство,
- откуда прибыл, куда выбыл,

²⁵ См. Правила выдачи миграционной карточки - http://www.almaata.mid.ru/MIGR_KARTA.htm

- пол,
- возраст,
- национальность,
- категория занятости мигранта (по статусу занятости),
- цель прибытия/выбытия и причины перемены места жительства (по целям),
- уровень образования (по уровням),
- специальность по образованию (по специальностям),
- семейное положение,
- статус прибывших/выбывших (беженец, иммигрант, репатриант).

Бланки талонов статистического учета заполняются в органах МВД²⁶ при регистрации долгосрочных мигрантов по месту нового постоянного жительства или при снятии их с регистрационного учета в связи с переездом на иное место постоянного жительства. Форма бланка, предназначенного для разработки статистики, несколько отличается от формы адресного листка прибытия (выбытия), который заполняется для административных нужд МВД. Это в известной степени усложняет сбор первичной информации для органов статистики.

В Казахстане сохраняется двойной учет миграции: по статистическим талонам к листкам *прибытия и выбытия*.²⁷ С точки зрения формирования статистики международной миграции, это правильно, т.к. только по талону убытия можно учесть выезд граждан за рубеж.

В настоящее время в стране интенсивно обсуждается вопрос перехода на единую форму документа, который бы объединил в себе как административные, так и статистические функции. Можно предположить, что в современных условиях более верным было бы активизировать перевод всех форм регистрационного учета с бумажных на электронные носители. Вопрос создания регистра населения обсуждался в Казахстане еще в начале 2000-х гг. Предполагалось, что его основой станут материалы переписи населения 2009 г. Но, даже не создавая полноценный регистр, можно заранее оснастить все пункты регистрации населения по месту пребывания и месту жительства соответствующей техникой, т. е. создать автоматизированные рабочие места. Такая модернизация позволит решить проблему ввода данных для нужд государственной статистики с бумажных бланков и сэкономить значительные ресурсы времени и средств. При переходе к накоплению первичной информации в органах МВД сразу в электронном виде важно будет провести большую работу по предотвращению ошибок и опечаток и внедрить систему контроля качества данных.

В настоящее время специалисты отмечают проблемы качества статистики миграции на постоянное место жительства, которые связаны как с неполнотой учета, так и с неточной и несвоевременной передачей данных из органов регистрации в органы статистики. Однако при существующей системе регистрации вряд ли есть возможность влиять на её полноту и еще в меньшей степени – на своевременное снятие граждан с регистрационного учета. Единственным выходом является проведение разъяснительной работы с населением и пояснение преимуществ и необходимости своевременного уведомления органов регистрационного учета о перемене места постоянного жительства. Для получения более объективной картины миграционных потоков необходима оценка «зеркальной статистики», собираемой в странах, с которыми Казахстан имеет наибольший миграционный обмен.²⁸

²⁶ Как отмечалось выше, с 2005 г. по 2011 г. в отношении граждан Республики Казахстан процедура выполнялась органами Министерства юстиции.

²⁷ С точки зрения организации статистики внутренней миграции это представляется нерациональным. Россия, например, еще в середине 1990-х годов перешла на учет внутренней миграции только по талонам прибытия. На основании сведений о предыдущем месте жительства мигранта делается расчет числа выбывших из соответствующего региона. Такой подход дает более корректные показатели, т.к. отражает реальное, а не предполагаемое, в момент выезда, направление. Кроме того, экономятся значительные средства, более ненужные для обработки дополнительных массивов бумажных носителей.

²⁸ «Сопоставимость и обмен данными в странах СНГ» (2007 г.)

Переписи населения

Переписи населения в Казахстане проводятся в полном соответствии с рекомендациями ЕЭК ООН и Отдела статистики ООН в отношении сбора данных по миграции (см. Табл. 4) и являются главным источником данных о численности мигрантов, проживающих вне места своего рождения, а также о контингенте иностранцев, постоянно проживающих в Казахстане. Программы переписей 1999 г. и 2009 г. включали практически все ключевые (обязательные) вопросы, рекомендованные международными организациями. В 2009 г. в ходе переписи была предпринята попытка оценить редко учитываемую в ходе переписи категорию – контингент возвратных международных мигрантов.

Табл. 4 Вопросы миграции в программах переписей населения Республики Казахстан

1999 г.	2009 г.
5. Место рождения 6. Гражданство 17. Проживаете непрерывно с рождения в данной области - да / нет, для изменявших место жительства в период с 1989 по 1999 гг., укажите: а) год, с которого непрерывно проживаете здесь б) место предыдущего жительства (название области, государства) в) из какого населенного пункта прибыли (город/село) г) являетесь ли беженцем / вынужденным переселенцем - да/нет + указание на временное проживание или отсутствие	7. Место рождения 8. Гражданство 38. Место предыдущего жительства + являетесь ли Вы оралманом 39. Дата прибытия на место текущего проживания (*нужны разъяснения при опросе!) 40. Проживали ли Вы один год или более в других странах? (укажите страну) • Блок вопросов по маятниковой миграции • А также – вопросник для иностранцев, временно находящихся на территории Казахстана
Вопросы переписи 2009 г. для лиц, временно находящихся на территории Казахстана:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Пол • Дата рождения • Гражданство • Страна постоянного проживания • Национальность • Дата приезда в Казахстан • Цель поездки • Наличие статуса беженца • Для лиц, прибывших с целью работы или учебы - планируемая продолжительность проживания на территории Казахстана (месяцев, лет)

2.2.4 Трудовая миграция

В Министерстве труда и социальной защиты населения (МТЗСН) Республики Казахстан разработаны информационные системы «Занятость» и «Мониторинг ввоза иностранной рабочей силы в Республику Казахстан (МИРС)», которые, как указано в методическом описании МТЗСН, успешно функционируют во всех областных и районных органах занятости страны. На основе этих систем формируется главный вид статистики трудовой миграции в Казахстане, разработанный при помощи формы отчетности 1-ИР. Кроме этого, некоторые оценки трудовой миграции можно получить и на основании визовой статистики, регистрационного учета или данных обследований (если они будут проводиться). Однако преимуществом административной отчетности МТЗСН является её специализированный характер.

Источником информации для формы 1-ИР служат отчеты работодателей, привлекающих иностранную рабочую силу, а также отчеты юридических и физических лиц, имеющих лицензии на

деятельность, связанную с привлечением иностранной рабочей силы и вывозом рабочей силы. Первичные данные собираются на уровне области. Отчет передается уполномоченным органам по вопросам занятости (по областям и городам Астана и Алматы). Областные уполномоченные органы по вопросам занятости передают эту информацию Информационно-аналитическому центру МТСЗН до 15 числа месяца, следующего за отчетным периодом. Затем Информационно-аналитический центр передает эту информацию Агентству по статистике до 25 числа месяца, следующего за отчетным периодом.

Ежеквартальная отчетность, переданная в Агентство по статистике в соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственной статистике», включает сведения о численности иностранной рабочей силы, привлеченной в страну, а также сведения о числе казахстанских граждан, выбывших на работу за границу при содействии лицензированных агентств занятости. Эксперты подчеркивают, что эти данные охватывают лишь часть трудящихся мигрантов. Всех работающих в Казахстане вне квоты или без разрешения на работу, а также выехавших на работу без помощи посредников, статистика страны не учитывает.

Табл. 5 Основные показатели формы 1-ИР

Привлеченная иностранная рабочая сила и работодатели, привлекающие ИРС	Граждане Республики Казахстан, трудоустроенные за рубежом, и агентства, занимающиеся трудоустройством
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Выдано лицензий ▪ Выдано разрешений ▪ Привлечено иностранной рабочей силы, в том числе по категориям (3 укрупненные группы специализации) ▪ Прибыло из стран ближнего зарубежья, по странам ▪ Прибыло из стран дальнего зарубежья, по странам ▪ Действует лицензий на конец отчетного периода ▪ Действует разрешений на конец отчетного периода ▪ Количество работодателей, привлекающих ИРС на конец отчетного периода ▪ Создание рабочих мест, привлекающих ИРС 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Выдано лицензий ▪ Выехало в страны дальнего зарубежья через лицензиатов, из них по странам, в т.ч. по категориям ▪ Выехало в страны ближнего зарубежья через лицензиатов, из них по странам, в т.ч. по категориям ▪ Действует лицензий на конец отчетного периода ▪ Количество организаций или физических лиц, занимающихся деятельностью, связанной с вывозом РС из Казахстана за границу, на конец отчетного периода

2.2.5 Учебная миграция

Учет студенческой (учебной) миграции в Республике Казахстан осуществляется в форме государственного статистического наблюдения. Заполненные статистические формы поступают в Агентство по статистике непосредственно из учреждений высшего и среднего профессионального образования. Формы отчетности 3-НК и 2-НК представляют собой серию таблиц, комплексно характеризующих деятельность среднего специального или высшего учебного заведения. В том числе, один из разделов содержит сведения о странах прибытия. Отчасти связанным с миграционной тематикой является раздел о национальной принадлежности студентов.

Статистика учебной миграции отражает *потоки* (прием, выпуск) и *контингент* учебных мигрантов (суммарно на всех курсах и программах обучения). Методологические пояснения к отчетности разъясняют, что данные отражают численность приема по формам обучения, направлениям и базовому образованию. Данные представлены также в разбивке по полу («всего» и «в том числе, женщин»). Таблицы отчета публикуются ежегодно и доступны онлайн.²⁹

29 См. сайт Агентства Республики Казахстан по статистике, раздел Официальная статистическая информация / Оперативные данные (экспресс информация, бюллетени)/Образование/ Бюллетени/ Высшие учебные заведения Республики Казахстан на начало учебного года. Данные о распределении студентов по странам приведены в таблице 16. На старой версии сайта в разделе Высшие учебные заведения Республики Казахстан доступны архивы до 2012 г. - http://old.stat.kz/publishing/Pages/Soc_sfera_2012.aspx

С точки зрения учета миграции, больший интерес представляют данные о распределении студентов по странам, из которых они прибыли. Например, в начале 2010/2011 учебного года в высших учебных заведениях Казахстана обучались свыше 10 тыс. студентов, прибывших из-за рубежа, что составило менее 1,7% всего контингента обучающихся в ВУЗах студентов. Прием и выпуск (потоки) в течение года были приблизительно равны и составили около 2,6 тыс. чел.³⁰ Следует отметить, что с методологической точки зрения более точным определением было бы понятие гражданства, а не страны прибытия.³¹

Таблицы по национальному составу студентов и таблицы по странам, из которых они прибыли, разрабатываются в одинаковой номенклатуре. Все данные приводятся по формам обучения (дневное, вечернее, заочное) и формам собственности учебного заведения (государственная, частная, собственность других государств, их юридических лиц или граждан).

Отчет о работе средних специальных учебных заведений содержит сведения о распределении студентов (а) по национальностям и (б) по странам, из которых они прибыли, с распределением по городским и сельским поселениям, государственной и частной собственности, профессиональным лицам, колледжам и колледжам при вузах. Отчет о распределении студентов по национальностям содержит большое количество вариантов ответов (80 и более).

Министерство образования также ведет свою статистическую отчетность, в том числе, по *иностранным студентам*. Обсуждается перевод форм отчетности на международные стандарты (ЮНЕСКО). Это предполагает, в частности, установку во всех подотчетных учебных заведениях единого программного обеспечения.

С 1994 г. в Казахстане действует программа международных стипендий Президента Республики Казахстан «Болашак». В рамках программы казахстанские граждане получают возможность обучаться за рубежом. За все годы работы программы в ней приняли участие свыше семи тыс. чел., в том числе, в 2010 г. за рубежом находились около 1600 студентов. На сайте АО «Центр международных программ» можно найти достаточно разнообразные показатели – распределение стипендиатов программы по годам и странам обучения, направлениям (профилям) обучения, статусу занятости, полу и пр.³²

2.2.6 Миграция оралманов

С 1997 г. в Республике Казахстан действует программа содействия переезду в Казахстан оралманов – этнических казахов, проживающих за рубежом. За весь период наблюдения участниками программы стали около миллиона человек. Основные задачи учета связаны с мониторингом расселения участников программы по территории Казахстана, их участие в специальных программах, способствующих скорейшей интеграции переселенцев в местное сообщество.

2.2.7 Потенциальные виды данных по миграции и источники для их получения

Государственные обследования (домохозяйств)

В Казахстане регулярно проводится государственное обследование бюджетов домашних хозяйств, в ходе которого дважды - в 2009 г. и 2010 г. - использовалась анкета, содержащая вопросы по миграции.³³ Миграционный модуль был развернутым и в целом соответствовал лучшим международным практикам (Табл. 6). В 2011 г. блок вопросов по миграции был исключен.

30 Источник: Агентство Республики Казахстан по статистике. Высшие учебные заведения Республики Казахстан. Статистический бюллетень, том – 1, на начало 2010/2011 учебного года, Серия 14, Социальная сфера.

31 По-видимому, форма 3-НК была в свое время унаследована от общих форм отчетности до распада СССР, или скоординирована с российской статистикой. В России до недавнего времени вместо страны гражданства использовалось понятие страны постоянного проживания.

32 См. <http://www.bolashak.gov.kz/index.php/ru/o-stipendii/istoriya-razvitiya>

33 В цитируемом выше исследовании К. Джамангулова (см. сноску 19) отмечается, что профильные министерства Республики Казахстан не проводят собственных обследований, связанных с изучением миграции.

Табл. 6 Миграционный модуль в обследовании домохозяйств

№	Вопрос
2.	Проживаете ли Вы с рождения в данном населенном пункте? (При ответе Да – переходите к вопросу 6)
3.	Дата прибытия на место текущего проживания (когда приехали жить сюда)
4.	Уроженцем какого государства вы являетесь? (ответы: Республика Казахстан, страны СНГ, другие страны)
5.	Проживали ли Вы один год или более в других странах? Укажите название страны и год(ы) проживания в них.
6.	В течение последних 10 лет Вы (укажите, что относится к Вам): <ul style="list-style-type: none"> - постоянно проживали в указанном месте - переехали в пределах одной области: <ul style="list-style-type: none"> ✓ из города в сельскую местность ✓ из сельской местности в город - переехали из другой области: <ul style="list-style-type: none"> ✓ из города в сельскую местность ✓ из сельской местности в город - приехали из другой страны <ul style="list-style-type: none"> ✓ по квоте иммиграции оралманов ✓ в качестве беженца ✓ в качестве трудового мигранта

Информация, полученная с помощью перечисленных выше вопросов, теоретически дает возможность изучать не только международную, но и внутреннюю миграцию, причем в ретроспективе (с помощью вопросов о годе переезда). Однако разработка данных была проведена в довольно ограниченном объеме, и больше эти вопросы в анкете обследования не задавались.

С 2012 г. Агентство по статистике **включило** блок вопросов по миграции в Анкету обследования рабочей силы. Этот важный шаг позволит применить данный ресурс для изучения миграции, что соответствует современным подходам к оптимизации уже существующих и регулярно используемых источников (обследований) с целью получения дополнительных видов данных, в том числе по миграции. Кроме того, в рамках совместного проекта с Всемирным Банком, в 2012 г. планировалось начать работу по совершенствованию методологии формирования показателей, характеризующих трудовую миграцию.



Стройки Казахстана привлекают трудовых мигрантов из соседних центральноазиатских стран



Рабочий укладывает кирпичи

Обследования могут быть важным источником данных по миграции, если они проводятся на постоянной основе, например, каждый год или с иной периодичностью. Миграция (особенно её временные, краткосрочные формы) подвержена конъюнктурным колебаниям, зависит от состояния на рынках труда, изменений в законодательстве и иных факторов. Для оценки тенденций, в том числе реакции мигрантов на какие-либо изменения внешних условий (например, правил допуска иностранцев на национальный рынок труда), требуется регулярная разработка одинакового набора статистических данных. Это позволит выявить влияние внешних и внутренних факторов на миграционные процессы и, таким образом, сделать обоснованные и правильные выводы об эффективности механизмов ее регулирования.

Другие потенциальные виды статистики миграции

В настоящем отчете не рассмотрены вопросы выдачи виз, постановки на консульский учет и предоставления гражданства Казахстана в связи с недостаточностью полученной информации по учету данных процедур и разработке на их основе статистики миграции. Можно предположить, что с формированием данных по визам не должно возникнуть больших сложностей, поскольку вся информация накапливается в системе «Беркут», которая обладает возможностью построения статистических отчетов. Наличие разнообразных переменных (предусмотренных формой заявления на предоставление той или иной услуги, связанной с миграцией или сменой статуса) также указывает на возможность разработки отчетности по достаточному кругу параметров. Сведения о консульском учете и ходатайствах о предоставлении гражданства могли бы пролить свет на многие важные вопросы. Статистика должна быть доступной, только в этом случае её можно анализировать, интерпретировать и предлагать варианты совершенствования политики.

2.3 Рекомендации и возможные меры по улучшению наличия, качества и сопоставимости данных по миграции в Республике Казахстан

Как было отмечено выше, Республику Казахстан характеризует высокий уровень компьютеризации административных систем, которые задействованы в учете мигрантов разных категорий. Развитые административные источники и проведенная по развернутой программе перепись населения позволяют положительно оценить возможный вклад Республики Казахстан в международный обмен данными, как в регионе Восточной Европы и Центральной Азии, так и во всем мире, принимая во внимание тот факт, что Казахстан является одной из наиболее значимых стран приема мигрантов в данном регионе, наряду с Россией. В свою очередь, уполномоченные органы Казахстана также получают положительные результаты от межгосударственного обмена данными по миграции, который позволит накапливать «зеркальную» статистику из стран-партнеров по миграционному обмену. Сопоставления и обобщения позволят дополнить национальные данные теми недостающими элементами, без которых сложно проводить адекватный анализ миграционной ситуации и принимать верные решения в области ее регулирования.

На рассмотрение правительственным органам Республики Казахстан предлагаются следующие рекомендации, как общего плана, так и по каждому из существующих и потенциальных источников.

С целью налаживания **интегрированного и координированного подхода** к сбору статистики миграции на основе всех используемых и потенциальных источников рекомендуется:

1. Для технической проработки вопросов сбора и обмена данными по миграции создать специальную рабочую группу, в которую входили бы представители различных уполномоченных органов.

2. Разработать список общих показателей по миграции, определить периодичность и формат сбора и обмена данными (формы отчетности), накапливаемыми на регулярной основе, как для использования внутри страны, так и для представления их в международные структуры.
3. Начать разработку на регулярной основе «аналитических отчетов» по миграции в Казахстан, как с целью отслеживания тенденций, так и для оценки влияния миграции на различные аспекты социально-экономического развития. Как один из вариантов, можно использовать методологию подготовки расширенных «миграционных профилей», предложенную МОМ с целью оказания технической поддержки правительствам для улучшения эффективности разрабатываемой политики и расширения необходимой информационной базы.
4. Оптимизировать процесс сбора данных на основе всех существующих и потенциальных источников, учитывая необходимость максимального использования уже собранной информации во избежание повторного сбора одних и тех же данных из разных источников. В частности, по данным, собираемым на границе: организовать процесс передачи статистических сведений о пересечении границы физическими лицами с разбивкой по гражданству (или стране назначения для казахстанских граждан) и целям въезда. В перспективе добавить распределения по полу и возрасту.
5. Продолжить работу по расширению технического оснащения и автоматизации сбора данных на основе административных источников и разработать образцы статистических отчетов, сопоставимых как с другими миграционными данными, собираемыми в Казахстане, так и со статистическими данными, собираемыми в регионе и на международном уровне.

Рекомендации по разработке **статистики перемещений населения** через государственные границы Республики Казахстан:

6. Агентству по статистике перейти к публикации более полных отчетов Пограничной службы, разместив их в ежегодниках по миграции населения (а не только статистики туризма, как это происходит в настоящее время).
7. Провести анализ состояния дел в области разработки миграционных карточек и формирования на их основе статистических отчетов, оценить целесообразность применения данного инструмента (с точки зрения экономических затрат и возможности получения данных, которые нельзя собрать в рамках пограничного контроля).
8. Публикацию информации о пересечениях границы в статистических сборниках сопровождать детальным объяснением методологии разработки данных для обеспечения их правильного истолкования исследователями и лицами, проводящими анализ данных.
9. Выработать согласованный подход между уполномоченными органами и перейти к использованию единого источника данных о пересечениях границы. При необходимости можно расширить перечень данных, собираемых при проведении пограничного контроля для приведения их в соответствие с потребностями органов, разрабатывающих миграционную политику. Далее выработать алгоритм и частоту передачи данных Пограничной службы в другие государственные структуры для их дальнейшей обработки и распространения.

Рекомендации по **учету миграции на постоянное место жительства** в Республике Казахстан:

10. Поскольку основные проблемы лежат в плоскости автоматизации сбора, хранения и передачи первичных данных о мигрантах из органов регистрации в органы статистики, уполномоченным органам целесообразно разработать совместную программу действий в области перехода от бумажных носителей к созданию массивов данных в электронном формате, определить фор-

му контроля качества ввода первичных данных и подготовить соответствующее юридическое сопровождение.

В области проведения **переписей и разработки их материалов:**

11. При разработке данных переписей населения: использовать рекомендации ООН,³⁴ обеспечить грамотное построение итоговых таблиц с распределениями, позволяющими получить развернутую характеристику контингента иностранцев, населения, родившегося за пределами Казахстана, и лиц, возвратившихся после длительного проживания за границей. В отношении сведений об иностранцах, временно находящихся на территории страны («временно пребывающие иностранные граждане»), провести экспертную оценку их полноты и качества. Если они будут признаны недостаточными, в следующей переписи населения отказаться от проведения опроса данной части населения.

В области **административной отчетности по внешней трудовой миграции:**

12. В существующих условиях форма 1-ИР реализует свой потенциал в отношении сбора первичных данных. Рекомендуется разработка собираемых данных по более широкому кругу переменных, которые в настоящее время в отчетах отсутствуют.
13. Привлекать дополнительные данные для составления более полной картины трудовой миграции в страну и, особенно, трудовой эмиграции из Казахстана. Для оценки незаконной составляющей трудовой иммиграции целесообразно использовать данные об отсутствующем населении, собранные в ходе обследований в основных странах-экспортерах рабочей силы в Казахстан, сравнивая их с данными официальной статистики о привлеченной иностранной рабочей силе. Важнейшим ресурсом для получения информации по временной трудовой эмиграции, которая в настоящее время в стране недооценена, должны стать обследования домохозяйств. Вопросы об отсутствующих членах домохозяйства, как показывает практика, помогают оценить масштабы выбытия граждан страны за рубеж и определить состав этой совокупности по полу и возрасту.

В области учета **студенческой миграции:**

14. В дополнение к существующим формам отчетности учебных заведений, направляемым в Агентство по статистике: рассмотреть вопрос о разработке отчетов по детализированному списку стран происхождения студентов (вместо страны прибытия следует ввести учет по странам гражданства студентов); при наличии запросов пользователей обеспечить доступ к данным в разбивке по специальностям или профилям обучения, по типам образовательных программ (бакалавриат, магистратура и пр.), добавив отчетность по краткосрочным курсам, срокам обучения. Для более полной оценки численности казахстанских граждан, обучающихся за рубежом, представляется важным использовать статистику стран, в которые студенты из Казахстана преимущественно выезжают по частным каналам.

Рекомендации по **статистике миграции оралманов:**

15. Целесообразно провести выборочное обследование для оценки интеграции оралманов, изучения второго поколения мигрантов и оценки перспектив программы.

Рекомендации по **обследованиям домохозяйств:**

16. Включить в программы текущих обследований занятости или бюджетов домашних хозяйств блоки вопросов по миграции: место рождения, гражданство, место жительства за год до

34 См. ООН 2006 и 2008.

проведения опроса, цель переезда и др., а также блок вопросов об отсутствующих членах домохозяйства, с уточнением страны пребывания, цели и времени выезда.

17. Провести специализированное обследование для изучения социальных и экономических аспектов миграции и выявления причинно-следственных связей этого процесса.
18. В перспективе можно рекомендовать провести согласование перечня вопросов (ориентируясь на национальные приоритеты и интересы) с Российской Федерацией и основными странами происхождения мигрантов, прибывающих в Казахстан для обеспечения сопоставимости результатов обследований, проводимых в РФ и странах исхода.

В области разработки **других потенциальных видов данных по миграции:**

19. Начать регулярную разработку статистики совершенных иностранными гражданами правонарушений и преступлений с целью противодействия нерегулярной (нерегулируемой) миграции и связанным с ней нарушениям прав человека.
20. Рассмотреть возможность налаживания регулярного сбора и обмена данными по выданным визам, постановке на консульский учет, предоставлению гражданства Республики Казахстан с разбивкой по странам гражданства (или, для казахстанских граждан – пребывания), полу, цели (например, вид визы, цель постановки на учет – временное или постоянное пребывание за границей, причина получения гражданства).
21. Рассмотреть возможность проведения в Казахстане, при поддержке международных организаций, демографического и медицинского обследования, в ходе которого собрать информацию о состоянии здоровья мигрантов и членов их домохозяйств.



Эксперты по миграции из Казахстана посещают Академию МВД в Минске во время ознакомительной поездки в Белоруссию в октябре 2012 г., организованной ОБСЕ и МОМ.



Строительство казахстанского участка автомагистрали «Западная Европа – Западный Китай»

В Табл. 7 приводится более детальный обзор существующих источников данных по миграции, а также список рекомендаций по каждому из них.

Табл. 7 Обзор видов данных по миграции в Республику Казахстан и рекомендации по каждому из них

Вид данных	Категория мигрантов (гражданство)	Переменные и направление миграции (движения)	Ведомство	Автоматизация хранения данных	Разработка отчетности и доступ	Рекомендации
Данные о пересечении границы на основе паспортного контроля	Граждане	Выезд по странам (направлениям) и целям	Пограничная служба	Есть	Передаются в Агентство по статистике, в отношении иностранцев публикуются в усеченном виде в соответствии с правилами составления отчетности по туризму	Перейти к публикации отчетов о пересечении границы в более полном объеме, по всем целям поездок, без переоценки объемов потоков, размещать эту информацию в ежегодниках по миграции населения.
		Въезд по странам, целям				
	Иностранцы	Въезд по гражданству, целям	Пограничная служба			
		Выезд по гражданству, целям				
Данные на основе миграционных карт о въезде в Казахстан	Иностранцы	Въезд по гражданству, целям	МВД (Миграционная полиция)	Нет информации	Нет информации	Проработать вопрос о совмещении данных пограничного контроля и миграционных карт в автоматизированном режиме, гармонизировать перечень целей поездок.
Визовая статистика	Иностранцы из стран с визовым порядком въезда в Казахстан	Выданные визы по странам подачи ходатайства (или странам гражданства), полу, типам виз (с уточнением – многократная или однократная – по установленному классификатору)	МИД	Есть (АИС «Беркут»)	Нет информации	Начать публикацию отчетов по поданным заявлениям и принятым решениям с распределением по типам виз.
		Продленные визы иностранцам, находящимся в Казахстане, по гражданству и типам виз, полу	МВД	Нет информации	Нет информации	Начать публикацию отчетов по поданным заявлениям и принятым решениям с распределением по типам виз.
Консульский учет	Граждане Казахстана, постоянно или временно проживающие за рубежом	По странам проживания	МИД	Нет информации	Нет информации	Начать формирование отчетности и публикацию данных о распределении граждан Казахстана, состоящих на консульском учете, по странам проживания, полу и возрасту.
Регистрация по месту пребывания	Граждане стран, не входящих в группу, определенную Постановлением Правительства Республики Казахстан от 21.01.2012 г. № 148* (с изменениями и дополнениями от 29.12.2012 г.)	По гражданству, целям прибытия и срокам	МВД	Есть (АИС «Беркут»)	Нет информации	Начать разработку сведений о количестве лиц, зарегистрированных по месту пребывания, по странам гражданства, целям и срокам пребывания в Казахстане.

* <http://ru.government.kz/docs/148.doc>; полный текст <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200000148>

Вид данных	Категория мигрантов (гражданство)	Переменные и направление миграции (движения)	Ведомство	Автоматизация хранения данных	Разработка отчетности и доступ	Рекомендации
Регистрация паспортов для пребывания в Республике Казахстан	Иностранцы (за исключением отдельных категорий – дипломатов и пр.)	Круг переменных определен возможностями системы «Беркут»	МИД и его представительства	Есть (АИС «Беркут»)	Есть (информация на основе описания программного обеспечения, фактических сведений о деталях нет)	Начать разработку сведений о численности лиц, зарегистрированных по месту пребывания, по странам гражданства, целям и срокам пребывания в Казахстане.
Иммиграция и эмиграция на постоянное жительство (на основе регистрации / снятия с учета по месту жительства)	Граждане страны и иностранцы	По широкому кругу переменных, определенных талоном статистического учета	Статистическое Агентство (на основе первичных данных из МВД)	Сбор данных на бумажных носителях, подготовка к вводу и ввод вручную	Есть по широкому кругу переменных	МВД: ускорить автоматизацию процедур регистрации населения по месту пребывания и месту жительства; передавать в органы статистики массивы первичных данных в электронном формате. Статистическому Агентству: отказаться от двойного учета (внутренней) миграции (на основе листов прибытия и выбытия), оставив последние только для учета эмиграции за рубеж. Статистические талоны на детей пока составлять отдельно, а не вносить запись в талон взрослого.
Выданные виды на жительство (за период) Действительные виды на жительство (проживает по виду на жительство на начало, конец года)	Иностранные граждане	По гражданству, целям прибытия (основаниям выдачи вида на жительство), полу	МВД (Миграционная полиция)	Нет информации	Нет информации	Начать разработку сведений, в т.ч. – по странам гражданства, полу и возрасту мигрантов, и публикацию стандартных ведомственных отчетов.
Выданные разрешения на работу (за период) Действительные разрешения на работу (на начало / конец года)	Иностранные граждане	По гражданству, полу и видам экономической деятельности	МТСЗН (отчетность – Статистическое Агентство)	Есть	Есть по ряду показателей (страна, сектор экономики)	Начать разработку статистики по полу и возрасту мигрантов.
Содействие трудоустройству граждан страны за рубежом (через посреднические организации)	Граждане страны	По странам назначения, полу, видам экономической деятельности	МТСЗН (отчетность – Статистическое Агентство)	Есть	Есть по ряду показателей (страна, сектор экономики)	Начать разработку статистики по полу и возрасту мигрантов.

Вид данных	Категория мигрантов (гражданство)	Переменные и направление миграции (движения)	Ведомство	Автоматизация хранения данных	Разработка отчетности и доступ	Рекомендации
Учебная миграция	Иностранные граждане, обучающиеся в Казахстане	Прием, выпуск и контингент иностранных студентов в учебных заведениях высшего и среднего профессионального образования на начало учебного года по гражданству и полу	Минобразования и науки – передает данные в Статистическое Агентство	Нет информации	Есть по странам, национальностям, полу	Начать передачу данных в органы статистики по более широкому кругу показателей, включая разработку по детализированному перечню стран по направлениям и программам обучения (в соответствии с принятыми классификаторами и международными рекомендациями).
	Дети иностранных граждан, обучающиеся в средних школах Казахстана	По полу и возрасту	Минобразования и науки	Нет информации	Нет информации	По необходимости предоставлять информацию заинтересованным лицам. Публиковать данные на сайте MOM.
	Граждане страны, выехавшие при государственном содействии	По стране обучения, полу и возрасту	Минобразования и науки	Есть	Есть по студентам, выехавшим в рамках государственных программ, по возвращенному списку стран и отдельно, по участникам программы «Болашак», по странам и возрастным группам	Оценить необходимость детализации отчетности. Расширить круг переменных, если это будет признано целесообразным.
Данные по иммиграции этнических казахов	Иностранные граждане	По полу, возрасту, странам исхода	МТСЗН	Есть	Есть	Разработать методологию учета оралманов, пребывающих в стране свыше года, в качестве иммигрантов, с последующей передачей данных в органы статистики для включения их в текущий учет миграции.
Обследования рабочей силы и бюджетов домашних хозяйств	Граждане страны, находящиеся за рубежом		Статистическое Агентство	Не применимо	Не используются	
	Иностранные граждане, находящиеся в стране		Статистическое Агентство			

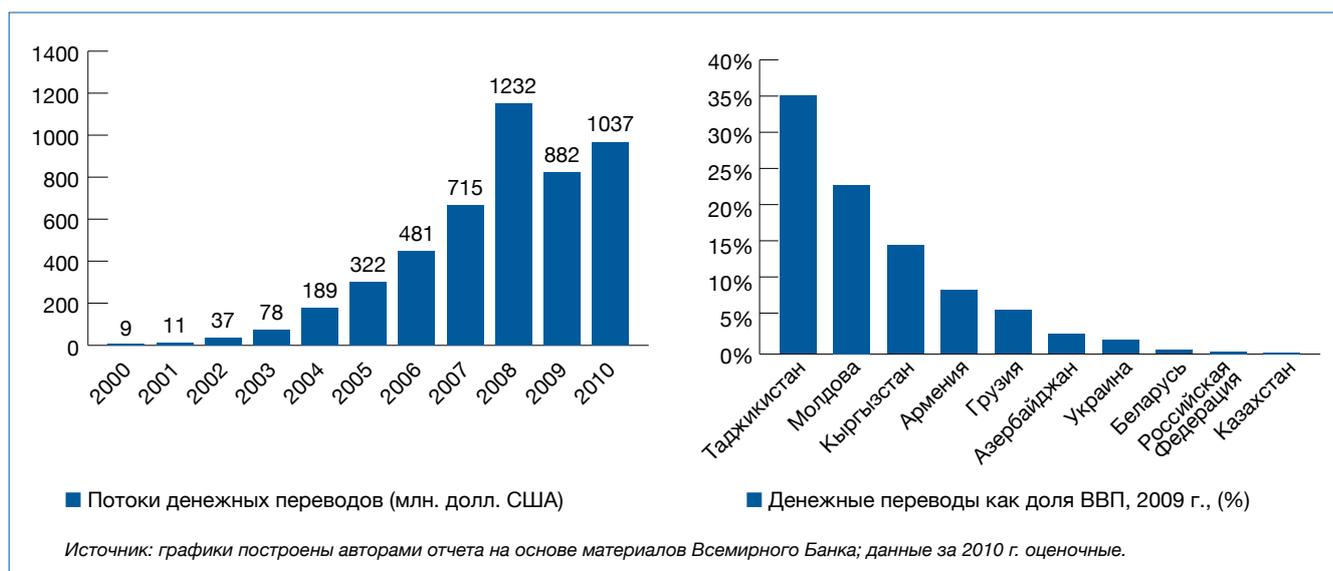
Вид данных	Категория мигрантов (гражданство)	Переменные и направление миграции (движения)	Ведомство	Автоматизация хранения данных	Разработка отчетности и доступ	Рекомендации
Перепись населения	Постоянное население	По странам рождения, гражданству, наличию опыта международной миграции (возможно сочетание с социально-демографическими признаками)	Статистическое Агентство	Не применимо	Есть по широкому кругу показателей	Провести детализированную разработку итоговых таблиц и обеспечить пользователям доступ к микроданным. Распределение данных по нескольким признакам позволят дать развернутую характеристику а) контингента иностранцев, б) населения, родившегося за пределами Казахстана и в) лиц, возвратившихся после длительного проживания за границей. Проконтролировать эффективность применения «Правил предоставления и использования в научных целях баз данных в деидентифицированном виде» (2010 г.), частоту обращений за данными по вопросам миграции, количество положительных решений по этим обращениям.
	Население, временно находящееся на территории страны	По кругу показателей, предусмотренных программой переписи для данной категории населения				Провести экспертную оценку полноты и качества. Если они будут признаны недостаточными, в следующей переписи населения отказаться от проведения опроса данной части населения.
Статистика фактов нарушения миграционного законодательства	Иностранцы граждане	По гражданству и типу нарушения: правил въезда, пребывания, занятости и пр.	МВД	Нет информации	Нет информации	Начать публикацию отчетов с агрегированными показателями и отражением динамики.
Статистика предоставления гражданства	Иностранцы граждане	По предыдущему гражданству и полу	МВД (Миграционная полиция)	Нет информации	Нет информации	Начать разработку и открытую публикацию отчетности по странам предыдущего гражданства, полу и возрасту мигрантов, типам процедуры натурализации (в общем или упрощенном порядке).

Глава 3 Статистика миграции в Кыргызской Республике

Введение

В Кыргызской Республике вопросам повышения качества существующей статистики международной миграции уделяется большое внимание на государственном и экспертном уровнях. И это является закономерным с учетом значения миграции для социально-экономического развития страны. По разным оценкам, в миграционных процессах, в основном с целью трудоустройства за рубежом, участвует от трехсот тысяч до полумиллиона граждан Кыргызстана. Потоки денежных переводов трудящихся-мигрантов в Республику Кыргызстан, хотя и уступают как в количественном, так и в процентном соотношении к ВВП, другим странам региона Восточной Европы и Центральной Азии - см. Рис. 3, тем не менее, являются значительным вкладом в бюджеты домохозяйств. В 2009 г. по доле денежных переводов в процентах от ВВП (15%) Кыргызстан занял 12-е место в мире.

Рис. 3 Денежные переводы в Кыргызскую Республику в абсолютных значениях и в % от ВВП в сравнении с другими странами



По характеру миграционных процессов Кыргызстан имеет много общего с Таджикистаном. Основу миграции составляют потоки трудящихся мигрантов в Россию и Казахстан, большая часть миграции на постоянное жительство также ориентирована на эти страны, а чистая миграция на протяжении многих лет имеет отрицательные значения.

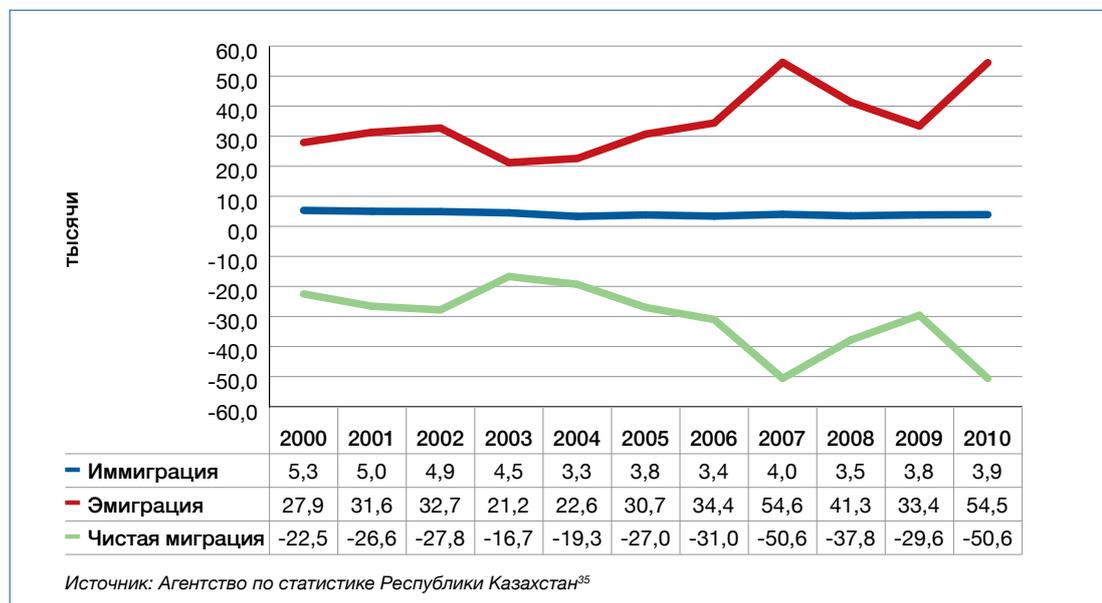
В последние годы объемы эмиграции из Кыргызстана по величине (около 40-50 тыс. чел. в год) примерно равны учтенной эмиграции из России, имеющей намного более многочисленное население. Трудовая эмиграция многократно превышает миграцию на постоянное жительство и преимущественно имеет временный, возвратный характер.



*Обсуждение отчета
по Кыргызстану в
рамках проекта ОБСЕ-
МОМ о гармонизации
миграционных данных,
Бишкек, март 2012 г.*

Несмотря на преимущественно эмиграционную направленность перемещений населения Кыргызстана также наблюдается и иммиграция иностранных граждан, как для постоянного проживания, так и с целью временного трудоустройства. В соответствии с миграционным законодательством ежегодно устанавливаются квоты на выдачу видов на жительство, а также на предельную численность иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в целях осуществления трудовой деятельности, по отраслям экономики и регионам страны (на 2011 г. квота составила 10 тыс. 600 трудящихся-мигрантов). В основном, во временной трудовой миграции в Кыргызстан, имеющей ярко выраженный сезонный характер, участвуют лица, проживающие в близлежащих поселениях Республики Узбекистан. Кроме этого, актуальны также пересечения границы т. н. «приграничными мигрантами», часто ведущими торговую и коммерческую деятельность на примыкающих к границе территориях Кыргызстана.

Рис. 4 *Международная миграция в Кыргызской Республике, тыс. чел.*



Отслеживание процессов миграции в Кыргызскую Республику и из нее, а также построение эффективной и «активной» политики управления миграцией значительно осложняется отсутствием налаженной системы сбора и обработки статистических данных по различным категориям мигрантов. В целом, традиционные методики сбора и анализа данных по миграции для построения общей демографической политики в Республике довольно развиты. Однако, отмечается дефицит

³⁵ Данные доступны в демографических ежегодниках Кыргызской Республики и в соответствующих динамических таблицах (по внешней миграции) на странице «Разделы статистики/Население» на сайте Нацкомстата Кыргызской Республики.

других видов данных, которые позволяли бы проводить мониторинг и строить политику по таким важным направлениям, как помощь гражданам Кыргызстана в трудоустройстве за рубежом и защита их прав; содействие перемещениям населения, протекающим в рамках закона, и пресечение случаев нерегулярной (незаконной) миграции; использование миграции в качестве инструмента реализации общей политики развития и сокращения бедности.

В течение последних лет Правительством Кыргызской Республики проводилась значительная работа с целью расширения имеющейся информационной базы управления миграцией, часто с поддержкой международных организаций. Кыргызстан, наряду с Молдовой и Украиной, являлся одной из ключевых стран-участниц проекта, реализованного МОМ в сотрудничестве с ОБСЕ в 2004 - 2007 гг. Проект был нацелен на апробирование механизма обмена данными (МОД) в регионе Восточной Европы и Центральной Азии, в результате чего в Кыргызской Республике были описаны и проанализированы используемые и потенциальные источники данных по миграции,³⁶ создана специальная рабочая группа для проработки вопроса о совершенствовании процедур сбора данных по миграции на техническом уровне, а также подготовлен перечень приоритетных показателей данных, по которым необходимо налаживать регулярный обмен как на межведомственном, так и на межгосударственном уровне. Сводно-аналитический отдел ключевого миграционного ведомства – Министерства труда, занятости и миграции (МТЗМ) (с февраля 2013 г. - Министерство труда, миграции и молодежи)³⁷ – начал регулярную публикацию отчетов по итогам деятельности МТЗМ на сайте министерства, представляющих статистику, разработанную на основе данных из административных источников. Она охватывает такие направления, как регулирование внешней трудовой миграции, денежные переводы, борьба с незаконным ввозом и торговлей людьми, работа с беженцами, этническими кыргызами и переселенцами.³⁸

С 2007 г., в продолжение данных начинаний, в Кыргызстане были реализованы дополнительные мероприятия, как с поддержкой МОМ, так и при техническом содействии других международных организаций.³⁹ Подготовлены несколько отчетов по описанию существующих источников данных с предложением вариантов решения выявленных проблем.

3.1 Виды миграции: оценка потребностей в данных

В Кыргызской Республике «более дифференцированная и благоприятствующая визовая и миграционная политика» рассматриваются как инструмент обеспечения национальных приоритетов развития, как это заявлено в Концепции внешней политики Кыргызской Республики (2007 г.).⁴⁰ Применение дифференцированного подхода к регулированию миграции, однако, требует налаживания сбора информации и ее последующего анализа по самым различным направлениям, таким как общие объемы и направления миграционных потоков, описание причин миграции,

36 См. более подробно главу по Кыргызстану в МОМ 2007.

37 По Постановлению Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 г. № 122 «О вопросах Министерства молодежи, труда и занятости Кыргызской Республики», правопреемником Министерства труда, занятости и миграции Кыргызской Республики, за исключением функций по вопросам внешней миграции, стало Министерство молодежи, труда и занятости. Решение вопросов внешней миграции было передано МИДу. По Постановлению Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 5 сентября 2012 г. № 2265-V «О структуре Правительства Кыргызской Республики (с изменениями от 21.02.2013 г.)», в структуре Правительства появилось Министерство труда, миграции и молодежи. Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22 апреля 2013 г. № 212 «О внесении изменений и дополнений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики (с изменениями от 03.06.2013 г.) - http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=59600 - в Министерстве труда, миграции и молодежи возобновил работу Департамент внешней миграции, одновременно аналогичная структура в МИДе была упразднена.

38 Раздел «Отчеты» на сайте <http://www.mz.kg/>

39 Следует отметить международные проекты с участием Правительства Кыргызской Республики, в которых затрагивались вопросы сбора данных по миграции, такие как проект «Трудовая миграция в Центральной Азии и России», реализованный МОМ при финансировании ЕС и МОМ в 2006 – 2009 гг., проекты ЕЭК ООН и подготовленные отчеты «Сопоставимость и обмен данными в странах СНГ» (2007 г.) и «Обзор наличия, источников и качества статистики международной миграции в ряде стран Содружества независимых государств» (2010-2011 гг.), проект ЕС/МОТ «Регулирование трудовой миграции как инструмент развития и регионального сотрудничества в Центральной Азии – в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане», завершившийся весной 2011 г.

40 См. http://kyrgyz-embassy.be/?page_id=67

определение социально-экономических характеристик мигрантов, оценка длительности миграции и ее цикличности.

В 2007 г. в Кыргызстане была утверждена Государственная программа по регулированию миграционных процессов на 2007-2010 годы, в которой, в частности, было 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 ставилась задача усилить межведомственное взаимодействие с использованием наиболее передовых методов учета и регистрации мигрантов и соответствующим



Центр Бишкека

техническим оснащением заинтересованных служб. Программой были предусмотрены шаги по налаживанию учета и регистрации мигрантов, переоснащению пунктов пропуска через границу и другие шаги, которые позволили бы улучшить ситуацию со сбором статистики миграции.

В Кыргызстане преимущественно используются материалы обследований и переписей населения. Административные системы пока используются неактивно, хотя в последние годы наметился прогресс. На момент подготовки данного отчета существующие источники данных по эмиграции могли дать представление только о численности и контингенте граждан Кыргызстана, находящиеся за рубежом, тогда как остальные характеристики трудовых эмигрантов оставались еще не изученными. Измерение временных форм миграции должно находиться в фокусе интересов национальных ведомств, занимающихся вопросами миграции, а также статистического агентства.

В последние годы были предпринят ряд шагов по совершенствованию сбора информации по таким направлениям, как трудовая миграция, учебная миграция, временная миграция, нерегулярная миграция. Эти направления деятельности включают в себя усовершенствование статистических и административных источников данных. В частности, в 2010 г. было проведено специализированное обследование домохозяйств с целью оценки трудовой и возвратной миграции, а также описания ее влияния на бюджет и благосостояние домохозяйств. Что касается данных, разрабатываемых на основе административных источников, то в 2009 г. был запущен поквартальный сбор пограничной статистики. Другие виды административных данных распространяются нерегулярно и только по письменным запросам. Пока не решена проблема обеспечения достоверности получаемых сведений, а также их региональной и международной сопоставимости.

В ходе двусторонних встреч с представителями уполномоченных органов Кыргызской Республики и партнерами из международных и негосударственных структур, были определены следующие требования к данным по миграции:

- Общее и согласованное определение трудовой миграции;
- Выявление гендерных аспектов миграционных процессов и их влияние на семью;
- Описание внутренней миграции;
- Описание процессов принятия и выхода из гражданства;
- Описание приграничной миграции (многочисленные пересечения границы одними и теми же иностранными гражданами в течение короткого периода с целью осуществления коммерческой деятельности).

3.2 Выявление пробелов в существующей системе сбора, обработки и анализа данных по миграции

Основные проблемы, характерные для всех этапов сбора, обработки и анализа данных по миграции в Кыргызской Республике, характерны также и для некоторых других стран СНГ (в том числе Таджикистана):

- 1) Низкая техническая оснащенность и ручной процесс обработки, в результате чего большая часть данных собирается и хранится на бумажных носителях;
- 2) Неполнота разработки статистических сведений на основе данных, собранных и хранящихся в административных реестрах или базах данных, даже для использования самими ведомствами;
- 3) Неиспользование данных из административных источников при разработке общенациональной статистики миграции, за редким исключением;
- 4) Недостаток регулярного обмена административной статистикой между уполномоченными органами;
- 5) Длительные временные интервалы между проводимыми выборочными обследованиями.

В Кыргызстане, в соответствии с Законом о внутренней миграции, планируется введение единой информационной системы учета населения (т.е. создание регистра населения). Однако, по информации, полученной в ходе двусторонних встреч с представителями уполномоченных органов Кыргызстана, в частности, Государственной регистрационной службы (ГРС), автоматизация и компьютеризация делопроизводства по учету населения пока находятся на начальной стадии. Каждое управление ведет свой учет по различным категориям граждан. Выдача международных паспортов и других документов, удостоверяющих личность, является наиболее развитой процедурой с точки зрения компьютеризации процесса, во время которого заявителю присваивается свой персональный номер и вся информация вводится в специализированную базу данных. При заполнении заявлений на получение международного паспорта граждане указывают причину подачи заявления, что создает потенциальную возможность анализировать процесс выдачи паспортов с целью подтверждения гражданства Кыргызской Республики (возможный источник информации по натурализации иностранных граждан).

Тем не менее, при проведении других административных процедур, таких как выдача виз и разрешений, выдача вида на жительство и разрешений на работу, продолжает преобладать метод ведения учетных записей на бумажных носителях. Сложившаяся ситуация имеет объективные причины. Значительное превышение числа выъездов над прибытиями, в целом небольшое количество прибывающих мигрантов, безвизовый режим с подавляющим числом стран пока позволяют ведомствам обходиться ведением записей на бумаге. Определенную роль играют и финансовые ограничения, которые не дают возможность быстро провести компьютеризацию всех форм учета движения населения в стране, создать единое программное обеспечение и наладить передачу и обмен данными даже в рамках одного ведомства.

3.2.1 Обзор существующей системы сбора данных по миграции в Кыргызской Республике

В Табл. 8 представлены основные виды данных по миграции, собираемых в Кыргызской Республике.

Табл. 8 Обзор собираемых в Кыргызской Республике данных, характеризующих миграционные процессы

	Административные данные	Статистические данные
Иностранцы граждане (ИГ), включая въезжающих на территорию Кыргызстана, пребывающих в стране или «иммигрантов»,* и выезжающих из Кыргызстана	<ul style="list-style-type: none"> • Выданные разрешения на въезд на территорию республики с целью получения визы • Выданные визы • Пересечение границы (сканирование паспорта и визы) • Регистрация по месту пребывания • Выданные разрешения на пребывание • Выданные разрешения на проживание • Выданные разрешения на работу • Факты трудоустройства ИГ работодателями, осуществляющими деятельность на территории Кыргызстана • Поступление в образовательные учреждения с целью обучения (начального, среднего, среднетехнического и высшего звена) • Ходатайство об убежище и приобретение статуса беженца, либо другой формы международной защиты • Принятие гражданства Кыргызстана • Наложение мер административной ответственности за нарушение миграционного законодательства (в области трудоустройства, пребывания, проживания, включая такие меры, как штрафы, выдворение, вынесение решения о запрете на въезд) • Наложение мер уголовной ответственности за совершенные преступления • Биометрические данные 	<ul style="list-style-type: none"> • Статистические талоны, заполняемые при регистрации населения по новому месту жительства в Кыргызстане и снятии с регистрационного учета** • Выборочные обследования домохозяйств (рабочей силы, уровня жизни) • Перепись населения
Граждане Кыргызстана, выезжающие за рубеж и пребывающие (проживающие) за рубежом	<ul style="list-style-type: none"> • Обращение граждан Кыргызстана за разрешением на въезд на территорию республики иностранному гражданину • Обращения граждан Кыргызстана в государственные и негосударственные структуры за помощью в трудоустройстве за рубежом • Отчеты посреднических организаций (государственных и негосударственных) о количестве трудоустроенных граждан Кыргызстана • Медицинское освидетельствование государственными и частными медицинскими учреждениями граждан Кыргызстана, планирующих выезд за рубеж с целью трудоустройства • Пересечение границы (сканирование паспорта и визы) • Выявленные случаи утраты и подделки документов, устанавливающих личность граждан Кыргызстана 	<ul style="list-style-type: none"> • Статистические талоны, заполняемые при регистрации по месту жительства в Кыргызстане и снятии с регистрационного учета • Плановые выборочные обследования домохозяйств • Разовые специализированные обследования по миграции и связанным с ней вопросам • Перепись населения

* В соответствии с международной терминологией, лица, пребывающие в стране менее трех месяцев, не считаются иммигрантами, однако они все равно должны учитываться в информационной системе государства. Данному термину будет придано большее значение в части, описывающей процесс разработки статистических сведений.

** Не все случаи перемены места жительства рассматриваются и учитываются как миграция. Условия, при которых должен составляться статистический талон, определяют национальные статистические комитеты, разрабатывающие соответствующие инструкции для органов регистрации.

Статистика миграции в Кыргызской Республике формируется следующими ведомствами и организациями:

- 1) Национальный статистический комитет организует:
 - выборочные обследования домашних хозяйств, которые являются главным источником данных для оценки трудовой эмиграции из страны;
 - перепись населения, программа которой включает все основные и часть дополнительных (но важных для страны) вопросов «миграционного модуля»;
 - на основе первичных документов, полученных из органов регистрации населения по месту жительства, ведет текущий учет международной и внутренней миграции.
- 2) Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики:
 - выполняет функцию документирования и регистрации населения (Департамент регистрации населения), в том числе в случае перемены места жительства - по месту жительства (и месту пребывания), а также приобретения паспортов;
 - выдает виды на жительство, разрешения на работу и производит регистрацию иностранных граждан (Отдел по работе с иностранными гражданами);
 - передает в органы статистики первичные документы (талоны прибытия и убытия), на основании которых Национальный статистический комитет ведет текущий учет миграции.
- 3) Министерство труда, занятости и миграции:⁴¹
 - выступает в качестве главного ведомства, отвечающего за управление миграционными процессами, включая вопросы трудовой миграции, противодействие торговле людьми, прием беженцев и вопросы миграции этнических кыргызов (кайрылманов);
 - подготавливает аналитические отчеты, включающие обзоры миграционных процессов в Кыргызстане.
- 4) Министерство иностранных дел:
 - рассматривает визовые вопросы;
 - ведет консульский учет граждан Кыргызстана, проживающих за рубежом.
- 5) Государственная пограничная служба:
 - осуществляет паспортный контроль и пропуск физических лиц через государственную границу;
 - составляет статистические отчеты об иностранных гражданах, проследовавших в Кыргызстан и из Кыргызстана по целям поездок.
- 6) Министерство образования и науки:
 - ведет учет иностранных граждан, обучающихся в образовательных учреждениях Кыргызстана, а также учет кыргызских граждан, выезжающих за рубеж с целью обучения.
- 7) Национальный банк:
 - ведет учет денежных переводов и решает смежные вопросы, имеющие отношение к миграции и ее влиянию на экономическое развитие.

В Табл. 9, составленной по результатам проведенного анкетирования и опроса представителей уполномоченных органов Правительства Кыргызской Республики в начале 2011 г., представлены источники, на основе которых уже разрабатывается статистика по выделенным категориям миграции. В правой колонке приводятся дополнительные потенциальные источники учета указанных категорий миграции, которые пока еще не используются, или используются нерегулярно. Дополнительные сведения - это не только данные, которые можно собирать в Кыргызстане. Во многих случаях они могут быть получены исключительно из других стран. Это обстоятельство еще раз подтверждает необходимость активного обмена статистикой миграции между странами региона.

⁴¹ До февраля 2012 г., см. сноску 37 на стр. 42.

Табл. 9 **Виды миграции и используемые, либо потенциальные источники данных в Кыргызской Республике**

Предмет учета	Используемые источники статистики	Потенциальные источники данных
Общие потоки мигрантов (граждан страны и иностранцев), перемещающихся через государственные границы	<ul style="list-style-type: none"> Система пограничного контроля (ежеквартальные отчеты Пограничных войск в Нацкомстат – форма Ф № 1 – «Граница») 	<ul style="list-style-type: none"> Статистика решений по обращениям за въездной визой в Кыргызстан (может быть использована частично в связи с большим количеством стран с безвизовым режимом въезда в Кыргызстан)
Долгосрочная иммиграция (на постоянное жительство*)	<ul style="list-style-type: none"> Система регистрации по месту жительства – данные Государственной регистрационной службы (ГРС) и статистические талоны к листкам прибытия, на основе которых разрабатывается статистика Нацкомстата об иммигрантах Перепись населения (потоки в период между переписями и данные о лицах, проживающих в стране, но родившихся за ее пределами, являющихся иностранными гражданами или имеющих опыт миграции на срок свыше года) 	<ul style="list-style-type: none"> Частично (для ИГ) - система выдачи вида на жительство (количество выданных разрешений) Данные стран происхождения об эмиграции в Кыргызстан В перспективе - регистр населения и ИГ
Долгосрочная эмиграция (на постоянное жительство**)	<ul style="list-style-type: none"> Система снятия с регистрации по месту жительства (статистические талоны к листкам убытия) и основанные на ней данные Нацкомстата об эмигрантах Перепись населения (потоки в период между переписями) 	<ul style="list-style-type: none"> Данные государственных служб статистики стран назначения об иммигрантах из Кыргызстана Данные переписей (обследований) о лицах, родившихся в Кыргызстане или имеющих гражданство Кыргызстана, и проживающих за рубежом В перспективе - регистр населения и иностранных граждан
Трудовая иммиграция	<ul style="list-style-type: none"> Система выдачи разрешений на работу Отчеты работодателей о нанятых на работу мигрантах (форма М «миграция») 	<ul style="list-style-type: none"> Статистика выдачи рабочих виз (частично) Система пограничного контроля (форма отчетности Ф № 1 - «Граница», распределение по цели поездки – необходимо добавить цель «работа».) В перспективе - отчетность по специальным программам, разработанным для отдельных видов трудовой миграции*** Данные страны происхождения (преимущественно – на основе выборочных обследований домашних хозяйств, при условии, что указан год выезда в Кыргызстан и есть возможность выделить поток мигрантов) Выборочные обследования, в частности, рабочей силы (если данные о годе прибытия доступны и достоверны)
Трудовая эмиграция	<ul style="list-style-type: none"> Отчеты Центра занятости и отчетность других структур, содействующих трудоустройству за рубежом Обследования граждан страны, выбывших на работу за рубеж (если известна дата выезда) Перепись населения (вопросы об отсутствующих членах домохозяйства, выехавших с целью работы за границу) 	<ul style="list-style-type: none"> Данные о разрешениях на работу, выданных гражданам Кыргызстана в стране назначения или о занятых гражданах Кыргызстана за рубежом Выборочное обследование или перепись в стране назначения граждан Кыргызстана, находящихся в стране (в т.ч. - с целью работы) Система пограничного контроля (форма отчетности Ф № 1 - «Граница», распределение по цели поездки – необходимо добавить цель «работа».) Миграционные карты, заполняемые на границе – при условии разработки по категории причины миграции
Учебная иммиграция	<ul style="list-style-type: none"> Отчеты учебных заведений о количестве иностранцев, поступивших в учебные заведения и окончивших их 	<ul style="list-style-type: none"> Административные системы регистрации иммигрантов или выдачи разрешений на пребывание в стране, по целям (прибывшие на учебу)

Предмет учета	Используемые источники статистики	Потенциальные источники данных
Учебная эмиграция	<ul style="list-style-type: none"> Статистика реализации межгосударственных соглашений об обучении граждан за рубежом - Данные Министерства образования и науки о гражданах Кыргызстана, выехавших за рубеж на учебу при поддержке государства или в рамках государственных программ 	<ul style="list-style-type: none"> Статистика принимающих стран - данные о гражданах Кыргызстана, принятых, обучающихся и окончивших учебные заведения в стране назначения Данные текущего учета в стране назначения (прибывшие с целью учебы) Выборочные обследования или перепись в стране назначения – данные о гражданах Кыргызстана, находящихся за рубежом с целью учебы Информационные ресурсы международных организаций (OECD/Eurostat, UNESCO, USA Institute of International Education)
Оценка нелегальной миграции и правонарушений, совершенных иностранными гражданами	<ul style="list-style-type: none"> Данные о жертвах торговли людьми Учет фактов привлечения иностранных граждан к административной или уголовной ответственности, в т.ч. случаев выдворения, штрафов и пр. 	<ul style="list-style-type: none"> Данные о задержаниях на границе страны въезда граждан Кыргызстана Данные о задержании за нарушение миграционного режима на территории страны пребывания граждан Кыргызстана Данные о предпринятых правоприменительных действиях (наложение штрафа, вынесение решения о выдворении/депортации, реализация решения о выдворении/депортации) Данные об осужденных за участие в торговле людьми или незаконном ввозе мигрантов Данные выборочных обследований домохозяйств в странах происхождения, которые можно сопоставить с административной отчетностью, существующей в Кыргызстане Данные кампаний по урегулированию статуса мигрантов Косвенные оценки на основе административных и переписных данных стран назначения
Возвратная миграция	<ul style="list-style-type: none"> Специализированные выборочные обследования 	<ul style="list-style-type: none"> Системы пограничного контроля (по целям – граждане, возвращающиеся на ПМЖ) Системы регистрации по месту жительства Статистика реализации реадмиссионных соглашений (недобровольная возвратная миграция) Статистика содействия в добровольном возвращении (страны назначения, МОМ)
Предоставление гражданства (натурализация)	<ul style="list-style-type: none"> Иностранные граждане, приобретающие гражданство Кыргызстана - данные уполномоченных органов 	<ul style="list-style-type: none"> Граждане Кыргызстана, принимающие гражданство других государств – данные стран, гражданство которых получено (при наличии таковых)

* Или, в соответствии с международными рекомендациями (ООН 1998), с целью смены «обычного места проживания» на период от 1 года.

** То же.

*** Например, сезонной, для выполнения отдельных видов работ, в рамках специальных соглашений между государствами.

Далее рассматривается качество разрабатываемой статистики по каждому из основных видов миграции, а также общей подвижности населения.

3.2.2 Перемещения через границы Кыргызской Республики

Объемы перемещений населения в страну и из страны, а также отдельные характеристики потоков оцениваются в различных странах с помощью трех видов административных источников: статистики выдачи виз; данных паспортного контроля на пунктах пропуска через государственную границу и миграционных карт⁴² (или их аналогов), заполняемых гражданами при въезде в страну и выезде из нее.

В Кыргызской Республике процедура выдачи виз пока не компьютеризирована, хотя существуют

⁴² В Кыргызстане миграционные карты не используются ни при въезде в страну, ни при выезде из нее.

планы в ближайшем будущем создать специализированную базу данных по визовому делопроизводству. Информация собирается на бумажных носителях и разрабатывается только с целью составления внутренних плановых отчетов МИД и для представления в Правительство Кыргызской Республики.⁴³ Для оценки и описания миграционных потоков в Кыргызстане статистика выдачи виз не используется.

Принимая во внимание, что большинство случаев въезда и выезда связано с перемещением граждан СНГ, с которыми у Кыргызстана налажен безвизовый режим, а также самих граждан Кыргызстана, разработка статистики выдачи виз с целью мониторинга процесса въезда и выезда иностранных граждан не может считаться приоритетным направлением. Тем не менее, подготовка регулярной отчетности по выданным визам может дать ценные сведения для реализации визовой политики как таковой, а также способствовать созданию инструментов противодействия случаям нарушения миграционного законодательства и борьбе с нерегулярной (незаконной) миграцией.

Пограничная статистика, фиксирующая случаи пересечения границы как гражданами Кыргызстана, так и иностранными гражданами, напротив, должна давать представление обо всех случаях въезда в Кыргызстан и выезда из него. По сравнению с другими странами-участницами проекта ОБСЕ-МОМ, а также в целом со странами региона Восточной Европы и Центральной Азии, пограничная статистика, разрабатываемая на основе данных Пограничной службы, позволяет давать подробное описание миграционных потоков как в Кыргызстан, так и из него. Специально разработанная форма учета пересечений границы – Ф №1 - «Граница» - позволила с 2009 г. начать процесс накопления статистических данных с распределением по таким значимым для учета миграции переменным, как:

- гражданство;⁴⁴
- цель поездки (служебная, туризм, частная, ПМЖ, транзит, обслуживающий персонал транспортных средств);
- направление (въезд/выезд).

Тем не менее, существует несколько факторов, которые ограничивают возможности мониторинга и описания миграционных процессов в Кыргызстане на основе пограничной статистики. В частности, критическими обстоятельствами, влияющими на качество статистики, разрабатываемой на основе данных о пересечении национальной границы, можно назвать следующие:

- отсутствие варианта ответа «работа» в перечне целей поездок, в результате чего граждане, пересекающие границу с целью трудоустройства, рассматриваются как лица, выезжающие или въезжающие с частным или служебным визитом;
- устаревшее программное обеспечение, установленное в пунктах пропуска через государственную границу, и недостаточная компьютеризация некоторых пунктов пропуска, что влияет на полноту и качество собранной информации;
- необходимость дифференцированного подхода к использованию переменной «страна» в статистических отчетах о поездках граждан Кыргызстана и иностранцев. В отношении граждан Кыргызстана, выехавших за рубеж, в качестве страны указывается направление выезда, а в отношении иностранцев, прибывших в Кыргызстан, должна указываться страна гражданства, вне зависимости от того, с территории какого государства данный иностранец прибыл в Кыргызстан.

Следует отметить, что на момент написания данного отчета Правительство Кыргызской Респу-

43 Информация получена во время интервью с представителями МИД Кыргызстана в марте 2011 г.

44 Однако в инструкции к форме № 1 - «Граница» предполагается указание страны исхода/назначения, а не гражданства. В то же время, по информации, полученной из анкеты, заполненной представителями Пограничной службы, а также в процессе интервьюирования, данные дифференцируются по гражданству, а не по стране исхода/направления.

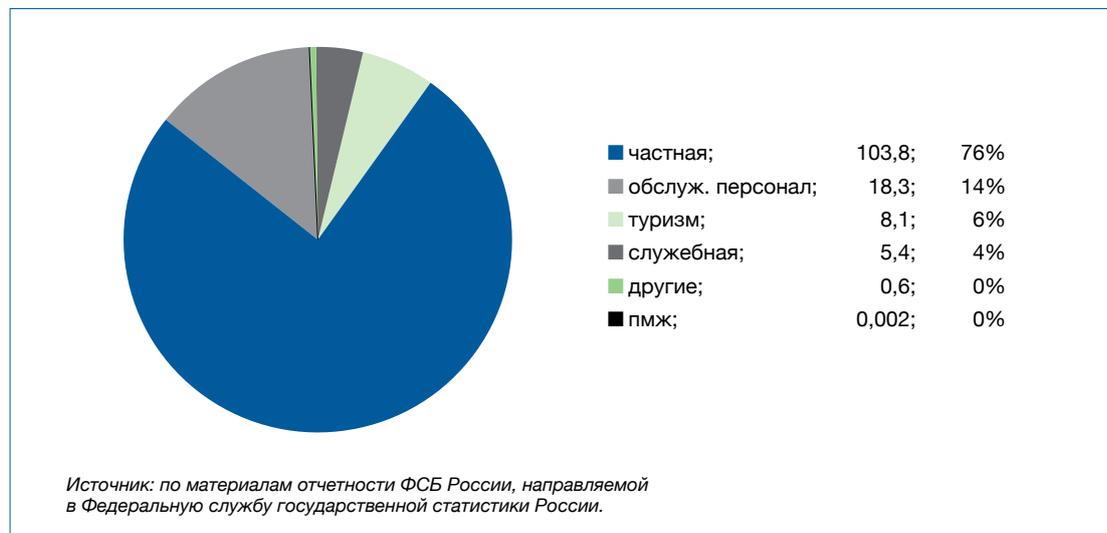
блики, при техническом содействии миссии МОМ в Бишкеке и финансовой поддержке Японии, начало выполнение проекта «Автоматизация системы управления границами в Кыргызской Республике», предполагающего модернизацию компьютерного оборудования и программного обеспечения, используемого на пунктах пропуска.

Сопоставление данных пограничной статистики, собираемых в странах исхода и назначения при условии совпадения показателей и переменных, позволяет делать выводы о достоверности информации, а также о возможности совершенствования используемых административных процедур. Например, Пограничная служба Федеральной службы безопасности (ФСБ) России передает регулярные отчеты в Федеральную службу государственной статистики Российской Федерации (Росстат) по формам, подобным используемой в Кыргызстане форме № 1 - «Граница», с небольшой разницей в перечне вариантов цели поездки. Это позволяет отслеживать въезд иностранных граждан в РФ (см. Рис. 5) и выезд граждан РФ с территории России (см. Рис. 6).

Рис. 5 Распределение мигрантов - граждан Кыргызской Республики по целям поездок в РФ, 2007 - 2010 гг., тыс. чел.



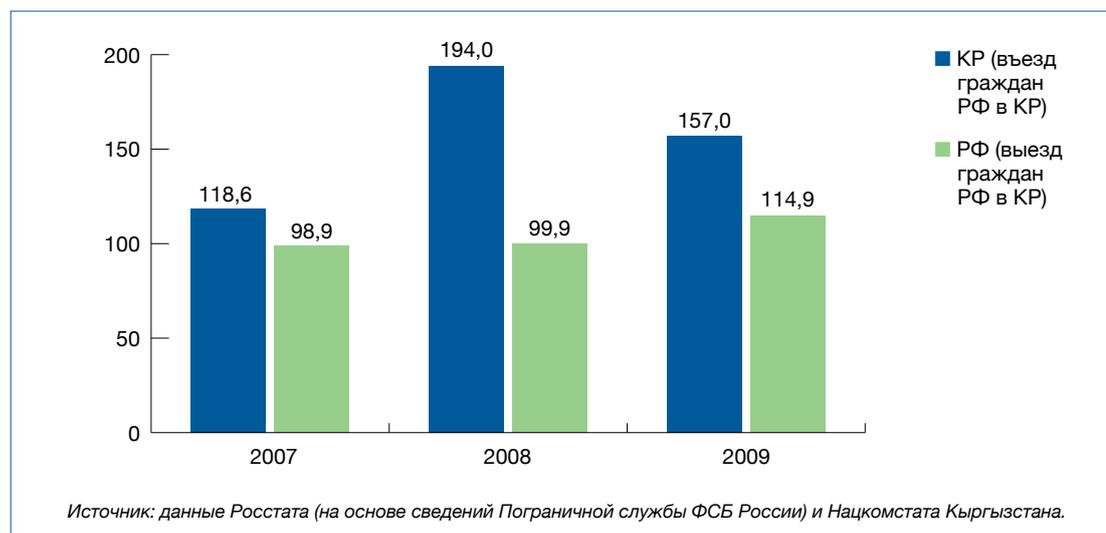
Рис. 6 Въезд граждан РФ в Кыргызскую Республику по целям поездки, 2010 г., тыс. чел.,%



Сопоставление пограничной статистики РФ и Кыргызстана указывает на различия данных и их способности отражать, казалось бы, одно и то же явление – пересечение границы гражданами

одной и той же страны (см. Рис. 7). Несовпадение односторонних данных подтверждает необходимость проводить углубленный анализ и выходить на соответствующие выводы и управленческие решения как в рамках одной страны, так и на международном уровне.

Рис. 7 Данные пограничной статистики Кыргызстана и России, тыс. чел.



ВЫВОДЫ

В целом, в Кыргызской Республике разработка статистики общих перемещений граждан, как на территорию Республики, так и с ее территории улучшилась после введения формы статистической отчетности № 1 - «Граница». С некоторой ее доработкой, а также предвидя усовершенствование самой системы сбора информации о перемещениях граждан через границы Кыргызстана, можно ожидать, что будет налажен регулярный сбор достоверных данных об общих объемах миграционных перемещений через границы страны.

3.2.3 Долгосрочная миграция (или миграция на постоянное место жительства)

Статистика миграции на постоянное место жительства (ПМЖ) - одна из наиболее разработанных в Кыргызской Республике. Практика регистрации прибытия на постоянное место (и убытия с постоянного места) жительства на основе талонов статистического учета, заполняемых как приложение к листкам прибытия (и убытия) сохранилась еще со времен советского периода и аналогична действующей во всех странах СНГ. В настоящее время бланк статистического талона включает несколько переменных, позволяющих получить развернутую характеристику потоков мигрантов:

- дата и место рождения,
- пол,
- национальность,
- место прописки (регистрации),
- откуда прибыл и когда,
- с какого года проживал в месте выбытия,
- цель прибытия,
- место работы и занятие по прежнему месту жительства,
- уровень образования,
- семейное положение, сведения о детях в возрасте до 16 лет, прибывших вместе со взрослыми.

Статистика миграции на постоянное место жительства на основе талонов прибытия и выбытия широко публикуется Нацкомстатом в таких ежегодниках, как «Статистический ежегодник Кыргызской Республики», «Демографический ежегодник Кыргызской Республики», «Женщины и мужчины Кыргызской Республики». Статистика международной миграции приводится по странам выбытия и прибытия, а не по странам гражданства. Данные также содержат распределения по национальности, областям прибытия и выбытия, полу, возрасту (по пятилетним возрастным группам, а также по укрупненным группам - моложе трудоспособного возраста, в трудоспособном возрасте, старше трудоспособного возраста). Нацкомстат в своих публикациях приводит статистику международной миграции по значимым для республики показателям. Вместе с тем, Нацкомстат располагает данными по странам гражданства и предоставляет их по запросам пользователей, а также размещает их в вопросниках международных организаций.

Несмотря на давнюю практику и хорошо организованный сбор статистики миграции на постоянное место жительства, ее использование при разработке миграционной политики в Кыргызской Республике довольно ограничено. Основной проблемой данного вида данных является вероятный недоучет статистики эмиграции. Кроме того, данный вид учета не приспособлен для наблюдения за краткосрочными перемещениями населения. Существуют также и проблемы совершенствования самого рабочего процесса сбора статистики миграции на ПМЖ.

В Кыргызской Республике бланки талонов статистического учета заполняются в органах Государственной регистрационной службы (ГРС) при регистрации мигрантов по месту нового постоянного жительства или снятии их с регистрационного учета в связи с переездом на иное место постоянного жительства. Форма бланка, предназначенного для разработки статистики, несколько отличается от формы адресного листка прибытия (выбытия), который заполняется для административных нужд, что в известной степени усложняет сбор первичной информации для органов статистики.

В ходе обсуждения имеющихся процедур разработки статистической информации по миграции населения на ПМЖ представители ГРС и Нацкомстата предложили несколько вариантов усовершенствования рабочего процесса. Основная идея заключается в полном отказе от использования бланка статистического учета, который, по сути, собирает ту же информацию, что и адресный листок прибытия/убытия. Данная процедура может быть заменена непосредственной передачей электронного массива данных о регистрации граждан из ГРС в Нацкомстата для дальнейшей обработки, что позволило бы значительно снизить затраты на разработку статистики миграции на ПМЖ, а также оптимизировать процедуру учета внутренней миграции. В данном случае важно будет проанализировать виды информации, которые уже собираются на основе адресного листка, и те, которые собираются только в статистическом талоне, чтобы при регистрации в базу данных вносились не только сведения, требуемые для административных нужд ГРС, но и необходимые статистикам данные для полноценного описания миграционных потоков. От этой информации часто зависят решения в области миграционной политики.

Такое решение позволило бы также избежать двойного учета миграции на ПМЖ, который сохраняется в Кыргызстане - по статистическим талонам к листкам прибытия и выбытия. С точки зрения формирования статистики международной миграции это правильно, т.к. только по талону выбытия можно учесть выезд граждан за рубеж. Поэтому талоны или листки убытия имеет смысл составлять только для выбывающих за рубеж, а учет выбытий внутри страны вести на основании информации о прибывших. Это позволило бы высвободить значительные ресурсы и сделать учет выбытий более точным, т.к. он будет вестись не по предполагаемым направлениям миграции (заявленным в момент выбытия), а по фактическим, зафиксированным после прибытия мигранта на новое место жительства.

Помимо статистики регистрации по месту постоянного проживания, позволяющей разрабатывать показатели о потоках долгосрочной иммиграции и эмиграции, важную роль играет другой статистический источник данных о миграционных контингентах – *перепись населения*, проводи-

мая в Кыргызстане каждые десять лет. Переписи населения в стране проводятся в полном соответствии с рекомендациями ЕЭК ООН и Отдела статистики ООН в отношении сбора данных по миграции и являются главным источником данных о *численности мигрантов, проживающих вне места своего рождения*, а также о *контингенте иностранцев, постоянно проживающих* в Кыргызстане. Программы переписей 1999 г. и 2009 г. включали практически все ключевые (обязательные) вопросы, рекомендованные международными организациями (см. Табл. 10).

Табл. 10 *Вопросы по миграции в переписях населения Кыргызстана*

Перепись 1999 г.	Перепись 2009 г.
<ul style="list-style-type: none"> • Место рождения • Национальность • Гражданство • Проживает ли непрерывно в данном населенном пункте с рождения, если нет, указать <ul style="list-style-type: none"> а) год, с которого непрерывно проживет и б) место предыдущего жительства • Тип населенного пункта, откуда прибыли (городской или сельский) • Является ли беженцем или вынужденным переселенцем 	<ul style="list-style-type: none"> • Место рождения • Национальность • Гражданство • Место проживания • Проживает ли с рождения в данном населенном пункте, если нет, указать <ul style="list-style-type: none"> а) период, с которого проживает б) место предыдущего жительства • Причины смены места жительства – экономические, экологические, социальные, другие • Местонахождение работы

В 2009 г. в ходе переписи была предпринята попытка оценить численность отсутствующего населения. В ходе переписи населения и жилищного фонда (март 2009 г.) было опрошено 1145,7 домашних хозяйств. Информация об отсутствующих вносилась не в переписной лист, а в Список проживающих (число жильцов) в помещении. Уточнялись:

- время отсутствия: менее 1 месяца, до 1 года, год и более;
- причина отсутствия: работа, учеба, семейные обстоятельства, иное.

В основном переписном листе отмечалось временное отсутствие члена домашнего хозяйства:

- В.3: Временно отсутствует;
- Местонахождение работы - В.15.3: указывается город, район, страна.

Собранные данные разрабатывались для страны в целом, по областям и районам.

Представляет интерес использование переписи в качестве источника данных о трудовых мигрантах. Для более полного охвата применялось *определение временно отсутствующего населения в широком смысле*. Исходя из того, что для членов домашнего хозяйства не важно, как долго трудовой мигрант отсутствует (домохозяйство считает его членом своей семьи), вопрос о времени отсутствия практически не имел ограничений, тогда как в Таджикистане, например, время отсутствия, позволявшее вписать мигранта в состав домохозяйства, ограничивалось 12-ю месяцами.

Эксперты отмечают, что в связи с распространением практики оформления двух паспортов («двойного гражданства»), либо с отсутствием информации у оставшихся членов домохозяйства о смене гражданства, часто пребывающие за границей указывались как «временно отсутствующие», хотя они уже не были иностранцами в стране пребывания.

Разработанная на основе материалов переписи Книга II (часть 3) «Миграция населения в Кыргызской Республике» (КР 2010)⁴⁵ предоставляет исследователям и аналитикам обширную информацию по миграционным процессам в Кыргызстане, включая их структурные характеристики,

⁴⁵ Общие итоги переписи, включая информацию о национальном составе и размещении населения, опубликованы в первом томе (КР 2009).

направления миграционных потоков (по странам эмиграции и регионам иммиграции), демографические характеристики мигрантов. Тем не менее, с точки зрения пользователя, публикация книги в формате «pdf» требует дополнительных усилий и времени для ввода (по сути дела – повторного) информации в электронные таблицы. В конечном итоге, это затрудняет проведение анализа. (При этом отметим, что публикация данных в машиночитаемом формате – это проблема, стоящая практически перед всеми национальными статистическими службами региона).

Как и в ряде других стран региона, в Кыргызской Республике отмечаются проблемы качества статистики миграции на постоянное место жительства. Причинами являются: неполный учет, неточная и несвоевременная передача данных из органов регистрации в органы статистики. Возможности влияния на полноту учета и, еще в меньшей степени – на своевременное снятие граждан с регистрационного учета – ограничены. Необходимо проведение разъяснительной работы среди населения и пояснение преимуществ и необходимости уведомления органов регистрационного учета о перемене места постоянного жительства в сроки, предусмотренные законодательством страны. Кроме того, в данном случае положительную роль может сыграть использование «зеркальной статистики», собираемой в странах, с которыми Кыргызстан имеет наибольший миграционный обмен.⁴⁶

Еще один потенциальный источник данных по долгосрочной иммиграции иностранного населения в Кыргызскую Республику – *выданные разрешения на проживание*, практически не используется для разработки статистики долгосрочной миграции, несмотря на обязательство Кыргызской Республики разрабатывать статистику на основе этого источника в рамках информационного обмена между миграционными органами СНГ (СНГ 2009).

3.2.4 Трудовая миграция

В Кыргызской Республике существует несколько источников информации, которые используются для разработки статистики трудовой миграции (как эмиграции, так и иммиграции):

- Перепись населения и жилищного фонда – март 2009 г.;
- Выборочные обследования домохозяйств (обследование рабочей силы – с 2002 г., единовременное обследование занятости – июль 2006 г.);
- Обследование трудовой миграции – октябрь 2010 г.;
- Административные данные министерств и ведомств (форма государственной статистической отчетности о численности трудовых мигрантов, выехавших в организованном порядке на работу (раздел 1), и о численности привлекаемой иностранной рабочей силе (раздел 2) – форма М (миграция)).

Каждый из данных источников, однако, используется в разной степени с целью разработки статистики по миграции, а также обладает своими преимуществами и недостатками. Следующие разделы рассматривают данные источники более подробно.

Выборочные обследования домохозяйств

Основным источником статистических данных для оценки возможной численности и описания характеристик выбывших из страны трудящихся-мигрантов являются выборочные обследования домохозяйств. Несмотря на все сложности, связанные с проведением обследований в Кыргызской Республике (в первую очередь, это ограниченность ресурсов), они проводятся и, по сути дела, остаются главным источником данных о направлениях и масштабах трудовой миграции из

⁴⁶ Такой опыт уже был предпринят по инициативе ЕЭК ООН в 2007 г. («Сопоставимость и обмен данными в странах СНГ» (2007 г.)) и вполне себя оправдал.

страны. Нацкомстат Кыргызстана является основным государственным органом, занимающимся подготовкой и проведением обследований домохозяйств и анализом их результатов.

В 2008 г. были внесены изменения в инструментарий *интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы*.⁴⁷ Тем не менее, несмотря на наличие в программе обследования практически всех основных вопросов, позволяющих давать оценку миграционных процессов в стране, публикация статистики миграции на его основе не проводилась. Для разработки статистики внешней миграции населения важны следующие вопросы:

- Вопросы 28 и 29: местонахождение основной работы, включая территории другого государства;
- Вопрос 85: «Скажите, пожалуйста, сколько времени к моменту проведения обследования длится отсутствие дома члена семьи, уехавшего на заработки? (укажите месяцы отсутствия);
- Вопрос 79: о гражданстве;
- Вопрос об источниках дохода, однако, в нем не указывается вариант ответа о денежных переводах членов семьи домохозяйства, трудящихся за рубежом.

В июле 2006 г. в Кыргызстане было проведено *единовременное обследование занятости населения*, в котором приняли участие 1040 домашних хозяйств с численностью населения 2863,4 тыс. чел. в возрасте 15 лет и старше.⁴⁸ С учетом распространения выборки на генеральную совокупность, доля опрошенных в общей численности населения соответствующего возраста в целом по стране составила 81%.

Единовременное обследование занятости 2006 г. учитывало лиц, выехавших за пределы страны на работу или учебу, но не учитывало иностранных граждан, временно находившихся на территории Кыргызстана. Однако иностранцы - постоянные жители страны - были включены в выборку наравне с кыргызскими гражданами. В полной мере трудящимися-мигрантами, тем не менее, такие лица считаться не могут, т.к. имеют доступ к местному рынку труда на таких же основаниях, как граждане страны, без оформления разрешения на работу и сопряженных с этим процедур.

По данным обследования, на момент опроса за границей работали около 161,4 тыс. чел., а при пересчете на все население - 187,4 тыс. чел., что составило 9,4% общей численности занятого населения. Обследование дало возможность оценить различия в степени участия населения разных областей Кыргызстана во внешней трудовой миграции, а также увидеть, что в трудовой миграции в страны СНГ участвуют преимущественно жители сельских районов, а жители городов в большей мере отдают предпочтение странам дальнего зарубежья. Обследование показало, что 82,9% трудовых мигрантов работали в России, 15,4% - в Казахстане. В числе прочих, были разработаны данные по следующим переменным: пол, возраст, образование, гражданство, страна пребывания, вид экономической деятельности. По мнению экспертов, принимавших участие в опросе в рамках проекта МОМ в 2008 г.,⁴⁹ обследование показало заниженную численность трудовых мигрантов из Кыргызстана, работающих за рубежом.

Данные обследования, сопоставленные со статистикой миграционных служб стран приема мигрантов, показывают значительные расхождения (см. Рис. 8). Сопоставляя данные ФМС России

47 Форма № 4, квартальная. Утверждена Постановлением Нацкомстата Кыргызской Республики от 06.06.2008 г. № 60.

48 Обследование стало важным событием в направлении исследования трудовой миграции, и его опыт был учтен при подготовке блока вопросов об отсутствующем населении в программе переписи населения 2009 г. (См.: http://unstats.un.org/UNSD/demographic/sources/census/2010_PHC/Kyrgyzstan/A5-2PopulationAndHousingCensusOfTheKyrgyzRepublicOf2009.pdf)

49 Проект МОМ «Трудовая миграция в Центральной Азии, Казахстане и России» (проект «CALM»). 2008 г.

о легально занятых гражданах Кыргызстана с данными обследований, проведенных в Кыргызстане, можно сделать оценку масштабов недокументированной трудовой миграции граждан Кыргызстана в России.

Рис. 8 Данные ФМС России о гражданах Кыргызстана, легально занятых в России, и данные обследований домохозяйств Кыргызстана о гражданах страны, находящихся за рубежом с целью работы, тыс. чел.



Наряду с регулярными обследованиями домохозяйств, в Кыргызской Республике также проводятся специализированные обследования, целью которых является описание миграционных процессов и выявление их воздействия на различные социальные и экономические сферы. Так, в октябре 2010 г. было проведено *выборочное обследование трудовой миграции* с целью изучения трудовой миграции из Кыргызстана и выявления ее влияния на благосостояние домохозяйств. В анкету обследования, в частности, входили такие вопросы, как:

- о роли денежных переводов трудового мигранта как источника дохода домохозяйства (вопрос 1.9),
- информация о трудовых мигрантах (раздел II), а именно:
 - место работы (вопрос 2.2 – как за рубежом, так и области Кыргызстана),
 - продолжительность работы (вопрос 2.3),
 - квалификация (вопрос 2.4),
 - наличие опыта работы в данной квалификации (вопрос 2.3),
 - работа до миграции (вид экономической деятельности, должность и длительность, вопросы 2.5 - 2.8),
 - опыт трудовой миграции (причины; использованные средства для отъезда; длительность поиска последнего места работы; способ получения работы; наличие регистрации, разрешения в стране/регионе пребывания; проблемы, возникавшие в ходе миграции; вид экономической деятельности; должность, обучение до работы и полученная специальность, влияние обучения до миграции; тип занятости; дальнейшие планы; денежные переводы (размер, динамика, доля от общего дохода домохозяйства, способ перевода, использование); негативное влияние миграции на мигранта и семью – вопросы 2.09 – 2.28).
- информация о трудовых мигрантах, вернувшихся в домашнее хозяйство:
 - срок возвращения трудового мигранта (вопрос 3.2),
 - причина возвращения (вопрос 3.3),
 - проблемы по возвращении в страну (вопрос 3.4),

- желание поработать в другой стране/регионе (3.5),
- знание нормативно-правовой базы и соглашений в области трудовой миграции (вопрос 3.6),
- нарушение прав во время миграции (вопрос 3.7).

Разнообразие вопросов, вошедших в анкету обследования трудовой миграции 2010 г., должно было дать интересные результаты: собранная информация помогает описать процессы выезда, трудоустройства и возвращения мигрантов, а также получить их социально-экономический портрет.

В целом, обследования домохозяйств являются одним из важнейших направлений построения эффективной системы сбора данных по миграции, улучшения их качества и разнообразия.⁵⁰ Основное преимущество таких обследований перед другими видами источников данных состоит в возможности получить наиболее развернутую информацию и выйти на более глубокое понимание миграционных процессов. Кроме того, в странах, направляющих мигрантов, регулярные обследования являются подчас главным, если не единственным источником, дающим информацию о временно отсутствующем населении.

Несмотря на достаточно подробный анализ процессов трудовой миграции из Кыргызской Республики, проводимый на основе материалов обследований, их потенциал пока слабо используется для разработки статистики по трудящимся-мигрантам, пребывающим на территории страны, или статистики безработицы среди иностранцев, постоянно проживающих в Кыргызстане. Хотя учет этих категорий, возможно, и не является сейчас приоритетным для Кыргызстана, в перспективе было бы желательно включить в программу обследований хотя бы несколько вопросов, относящихся к иностранным работникам, занятым в Кыргызстане. Характер миграционных процессов изменчив: в процессе развития экономики Кыргызстана приток иностранных работников может усилиться. Сбор сведений о привлеченных иностранных работниках должен быть частью национальной интегрированной системы сбора и обработки данных. Кроме этого, данные о трудящихся-иммигрантах запрашиваются МОТ у Правительства Кыргызстана каждые два года, что предполагает разработку данных о занятости иностранного населения, полученных из обследований домохозяйств (см. Табл. 21 Приложений).

Административная отчетность по трудовой миграции в Кыргызской Республике

Административная отчетность по внешней трудовой миграции в стране ведется Министерством труда, занятости и миграции Кыргызской Республики по форме М (Миграция) «Отчет о трудовой миграции». Отчет включает сведения о привлеченной иностранной рабочей силе (ИРС) в Кыргызстане, а также, с 2010 г., о численности трудовых мигрантов, выехавших в организованном порядке на работу за границу.

Отчет о привлекаемой ИРС показывает, что в 2010 г. в Кыргызстане были приняты на работу 10,1 тыс. чел. Таким образом, численность иностранцев, прибывающих в страну с целью работы по контрактам, невелика. Иностранцы получают право работать в Кыргызстане по контрактам с работодателями, которые, в свою очередь, должны получить лицензию на наем иностранцев в рамках установленной квоты. Судя по ответам экспертов (проекта «CALM»), четкой дифференциации статистики выданных разрешений на работу, разрешений на наём некоторого количества иностранных работников и собственно заключенных контрактов не производится, т.к. эти величины практически одинаковы. Неясным остается вопрос, существует 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). Статистика разрешений на привлечение ИРС, выдаваемых индивидуальным предпринимателям и организациям, раз-

⁵⁰ Центр Глобального развития, 2009 г.
См.: http://www.cgdev.org/doc/Working%20Papers/CGD_migration-FINAL_01-19-10_RU.pdf

рабатывается по странам происхождения мигрантов и сферам занятости. Отчетность составлялась (до февраля 2012 г.) Министерством труда, занятости и миграции (МТЗМ) каждое полугодие.

Дополнительными потенциальными источниками информации о намерениях иностранных граждан работать в Кыргызской Республике могут послужить:

- данные о выданных визах (цель въезда «работа»),
- пограничная статистика (при условии фиксирования цели въезда «работа»),
- выдаваемые разрешения на пребывание и проживание (при указании причины выдачи разрешения).

Однако разработка статистики на основе вышеприведенных административных источников не производится, в т.ч., по причине отсутствия автоматизированного процесса сбора и обработки данных.

Что касается трудоустройства кыргызских граждан за рубежом, то, в соответствии с данными отчета по форме М «Миграция», в 2010 г. около тысячи граждан страны выехали в организованном порядке на работу за рубежом. Данная категория мигрантов учитывалась в созданном Центре содействия трудоустройству за рубежом, который также передавал статистику в Министерство труда, занятости и миграции (МТЗМ) на бумажных носителях. Помимо непосредственного содействия гражданам Кыргызстана в трудоустройстве в других странах (в основном, Российской Федерации и Республике Корея) Центр также выполняет функции по выдаче разрешений частным агентствам занятости, а также компенсирует расходы.

Как показывает практика, в странах СНГ статистика граждан страны, трудоустроенных за рубежом еще до выезда, охватывает не более 10% всего количества трудящихся-мигрантов. Если учесть, что почти 90% всех трудовых мигрантов из Кыргызстана едут в Россию, то число выехавших по линии лицензированных агентств составило не более 2% от 58 тыс. 524 кыргызских граждан, нанятых на работу в России в 2010 г.⁵¹

В 2011 г. в Российской Федерации начата разработка новой концепции миграционной политики, одним из направлений которой является организованный набор и профессиональная подготовка мигрантов в стране выезда. Если эти меры будут реализованы, то в перспективе в Кыргызстане может появиться новый источник административных данных о трудовой миграции.

3.2.5 Учебная миграция

Статистика миграции как граждан Кыргызстана, выезжающих за рубеж с целью учебы, так и иностранных граждан, прибывающих в Кыргызстан с целью обучения, разрабатывается Министерством образования и науки в рамках реализации межправительственных и других международных соглашений по обмену студентами. В Министерстве ведется своя отчетность с детализацией данных по программам, уровню образования (бакалавриат, магистратура), направлению обучения и гражданству. По информации, полученной во время беседы с представителем Министерства, на момент интервью (март 2011 г.) в целом за рубежом обучались более 4 тыс. кыргызских граждан, а в год на обучение выезжают около 300 чел. (основные страны назначения – Турция, Россия, Украина, Белоруссия). Ограниченность статистики, разрабатываемой Министерством, состоит в неполном охвате, так как она отражает лишь случаи выезда на обучение при поддержке государства. Многие студенты выезжают по частным каналам и в официальную отчетность

⁵¹ Рассчитано по данным ФМС России.

не попадают. Более полную картину по гражданам Кыргызской Республики, обучающимся за рубежом, можно получить из статистики принимающих стран, а также баз данных ЮНЕСКО и ОЭСР. Что касается учебной иммиграции, по информации Минобразования и науки, на начало 2011 г. в Кыргызстане обучалось около 20 тыс. иностранных студентов, из которых только около 210 получали стипендию. С 2007 г. сбор информации осуществляется в электронном виде, однако данные продолжают использоваться только для внутренних целей министерства, а также для информирования МИДа.



Кыргызский национальный университет имени Жусупа Баласагына

Помимо данных Минобразования и науки, потенциальным источником информации об учебной эмиграции можно считать государственную отчетность по внешнеэкономической деятельности (форма N-8 ВЭС), в рамках которой хозяйствующие субъекты отчитываются по произведенным или полученным услугам по образованию (код 9200) с разбивкой по странам и с указанием стоимости услуг. Однако, необходимо четко понимать ограничения данного источника информации, который может лишь указать на основные направления учебной миграции, а также отследить ее динамику, но не в силах дать оценку количества въезжающих и выезжающих студентов. Тем не менее, при недостатке информации по учебной эмиграции из Кыргызстана, а также принимая во внимание ее важность в контексте «утечки умов», следует более подробно изучить данный потенциальный источник, или адаптировать отчетность для получения данных, характеризующих учебную миграцию.

Что касается *учебной иммиграции*, то по информации, полученной во время бесед с представителями уполномоченных органов, кроме уведомления Минобразования и науки о своей деятельности, учебные заведения также ежегодно отчитываются в Нацкомстат Кыргызской Республики.

Отчетность, передаваемая в Нацкомстат, включает в себя отчеты о деятельности аспирантур и докторантур (форма «1-НК»), средних профессиональных и высших учебных заведений (соответственно по формам «2-НК» и «3-НК»). В рамках отчетности Нацкомстат данные представлены с разбивкой по национальности, странам и языкам обучения (для высших учреждений), отдельной колонкой выделяется информация по численности женщин. Примечательно, что в отчетности по высшим учебным заведениям приводятся сведения и о потоках (прием – выпуск), и о контингенте иностранных учащихся (численность обучающихся по всем видам программ на начало учебного года с разбивкой по курсам⁵²). Однако, обработка и публикация данных по упомянутым показателям на регулярной основе не производится, несмотря на ее очевидный потенциал для анализа процессов учебной миграции в Кыргызстане.

В стране также разрабатывается и отчетность о работе аспирантуры и докторантуры (форма «1-НК»), которую также можно адаптировать для отслеживания данного вида учебной иммиграции, при условии введения переменной «гражданство».

Формируемая отчетность по дошкольным и школьным учреждениям может быть адаптирована и для сбора данных по гражданству детей, размещенных и обучающихся в них, а также для отслеживания выбытия из школы по причине миграции.

⁵² См. раздел 6 формы 3-НК

3.2.6 Возвратная миграция и статистика предоставления гражданства

Характеристика процессов миграции из Кыргызской Республики по длительности и направлениям миграции является важной задачей, которая пока решается недостаточно эффективно. Это объясняется сложностью отслеживания передвижения одного и того же лица на основе административных источников, так как только сбор биометрических данных или наличие уникального идентификатора для каждого лица может позволить получить представление о цикличности миграции, а также ее возвратной составляющей.

Интересен опыт Кыргызстана по использованию статистических источников информации, а именно обследования домохозяйств с целью описания процессов возвратной миграции (см. выше раздел 3.2.4 с перечнем вопросов обследования трудовой миграции 2010 г., которое, в том числе, включало модуль по возвратившимся трудящимся-мигрантам).

Другим потенциальным источником по отслеживанию процесса возвратной миграции могут служить сами обследования и переписи населения при включении в них вопроса о месте проживания за год до обследования.

Статистика, связанная с вопросами гражданства (заявления о предоставлении гражданства Кыргызстана, решения по ним и пр.) в Кыргызской Республике до настоящего времени разрабатывалась только в целях представления отчетов в Правительство и не была доступна широкому кругу пользователей.

3.2.7 Нерегулируемая миграция и нарушения законодательства

В отношении оценок нерегулируемой международной миграции ситуация в Кыргызской Республике остается достаточно сложной. По информации, полученной в процессе обсуждения с представителями Пограничной службы, основными препятствиями для сбора статистики о случаях правонарушений иностранными гражданами являются устаревшее программное обеспечение и компьютерная техника. Тем не менее, уполномоченные органы фиксируют случаи:

Обучение в центре занятости в Кыргызстане, при содействии MOM.





Обучение профессии кровельщика в техникуме г. Каракол, Кыргызстан, при содействии МОМ.

- Пересечения границы без документов и с использованием поддельных документов;
- Пересечения границы вне пункта пропуска (существуют ежемесячные отчеты по таким фактам, но только для внутреннего пользования);
- Задержания на границе с разбивкой по причине задержания, но не по гражданству;
- Выдворения по судебному решению;
- Депортации (например, без визы).

Статистика по данным фактам правонарушений существует, однако, она используется только для внутреннего пользования. Также отсутствует разбивка по таким важным для анализа показателям, как гражданство (хотя теоретически такая возможность существует).

В 10-м главном управлении Министерства внутренних дел (МВД), работающем в области противодействия экстремизму, терроризму, нелегальной миграции, также было получено подтверждение о недостаточности разрабатываемой статистики и аналитики, которая позволяла бы более эффективно осуществлять деятельность по противодействию незаконной миграции. С 2009 г. паспортно-визовая работа и функции документирования иностранных граждан были переданы в Государственную регистрационную службу (ГРС), однако осуществление контроля над законностью пребывания иностранных граждан было оставлено за МВД. Записи по фактам правонарушений на территории Республики, а также о взысканиях в форме штрафов, выдворениях и пр., ведутся на бумажных носителях – в журналах, что делает очень трудоемким и неэффективным проведение аналитической работы. Статистические отчеты составляются и даже передаются по запросу в другие органы и Исполком СНГ, однако взаимодействие по обмену информацией с коллегами в Кыргызстане и в других странах нуждается в дальнейшем совершенствовании.

3.3 Рекомендации и возможные меры по улучшению наличия, качества и сопоставимости данных по миграции в Кыргызской Республике

По итогам консультаций с представителями органов исполнительной власти Кыргызской Республики и оценки ситуации в области статистики миграции, на рассмотрение Правительству Кыргызской Республики предлагаются следующие рекомендации:

С целью налаживания **интегрированного и координированного подхода к сбору статистики** по миграции на основе всех имеющихся источников, а также оказания технической поддержки Министерству, непосредственно занимающемуся совершенствованием существующей системы сбора и разработки данных по миграции, рекомендуется:

1. Провести оценку действующей нормативно-правовой базы и рассмотреть вопрос о целесообразности принятия дополнительного нормативного документа (межведомственного приказа, постановления правительства и т.д.), который позволил бы наладить регулярный обмен данными между министерствами и ведомствами в стране и на региональном (международном) уровне.
2. Принять решение о наделении одного из государственных органов полномочиями направлять запросы в другие органы исполнительной власти, собирающие данные по миграции в рамках своих полномочий и функций, и накапливать статистическую информацию по различным процедурам, связанным с миграцией.
3. Для технической проработки вопросов сбора и обмена данными по миграции, продолжить работу в специальной межведомственной рабочей группе, в которую входят представители различных уполномоченных органов. В задачи рабочей группы должны входить, в том числе, вопросы разработки и мониторинга составления отчетности по миграционным процессам в Кыргызстане, а также подготовка и совершенствование аналитических отчетов по миграции для представления их в Правительство и другим потенциальным пользователям.
4. Согласовать на межведомственном уровне механизм сбора и обработки информации по миграции, а также соответствующие процедуры и документы:
 - а) Список показателей, по которому ведомства будут предоставлять на регулярной основе агрегированные данные с целью их анализа в динамике, проведения мониторинга и выявления тенденций. Примерный список показателей прилагается (см. Табл. 11, отражающую предложения участников тренинга, проведенного 28-29 марта 2011 г. в рамках Региональной программы по трудовой миграции в Центральной Азии, финансируемой Великобританией, при техническом содействии экспертов проекта ОБСЕ-МОМ;
 - б) Частота и формат сбора и обмена данными (формы отчетности), которые предполагается накапливать в Кыргызской Республике на регулярной основе, как для использования внутри страны, так и для предоставления в международные структуры;
 - в) Список переменных (гражданство, цель въезда, тип документа, пол и т.д.), по которым необходимо дезагрегировать данные.

Табл. 11 Показатели, рекомендуемые для обмена данными в Кыргызстане, и ведомства, собирающие соответствующую статистику

Вид данных	Категория мигрантов (гражданство)		Переменные и направление миграции (движения)	Ведомство
Данные о пересечении границы	Граждане страны-	1	Выезд по странам (направлениям), целям и полу Въезд по странам, целям и (полу)	Государственная пограничная служба (ГПС)
	Иностранцы	2	Въезд по гражданству, целям и (полу) Выезд по гражданству, целям и (полу)	ГПС
Визовая статистика	Иностранцы из стран с визовым порядком въезда в Кыргызстан	3	Выданные визы: по странам гражданства, типам виз (с уточнением – многократная или однократная – по установленному классификатору), полу	МИД
		4	Продленные визы иностранцам, находящимся в Кыргызстане, по гражданству, типам виз, полу	МИД
Регистрация по месту пребывания	Иностранцы граждане	5	По гражданству, целям прибытия и срокам	Государственная регистрационная служба (ГРС)
Выданные виды на жительство	Иностранцы граждане	6	По типу вида на жительство (временный, постоянный), гражданству, целям прибытия (основаниям выдачи вида на жительство), полу	ГРС - по временным видам на жительство МТЗМ - постоянные виды на жительство
Выданные разрешения на работу	Иностранцы граждане	7	По гражданству, полу и видам экономической деятельности	Правопреемник МТЗМ
Действительные разрешения на работу	Иностранцы граждане	8	По гражданству, полу и видам экономической деятельности	Правопреемник МТЗМ
Студенческая миграция	Иностранцы граждане	9	Прием, выпуск и контингент иностранных студентов в учебных заведениях высшего и среднего профессионального образования на начало учебного года по гражданству	Статистическое агентство (на основании данных Минобразования)
	Граждане страны, выехавшие при гос. содействии	10	По стране обучения	Статистическое агентство (на основании данных Минобразования)
Содействие по трудоустройству граждан страны за рубежом (через посреднические организации)	Граждане страны	11	По странам назначения, полу, видам экономической деятельности	Правопреемник МТЗМ – данные Центра трудоустройства
	Иностранцы граждане, находящиеся в стране	13	По странам гражданства, полу, возрасту и целям пребывания, статусу занятости, видам экономической деятельности	Статистическое агентство
Обследования рабочей силы и бюджетов домашних хозяйств	Граждане страны, находящиеся за рубежом	12	По странам пребывания, полу, возрасту, целям выезда и срокам отсутствия в стране	Статистическое агентство
	Иностранцы граждане, находящиеся в стране	13	По странам гражданства, полу, возрасту и целям пребывания, статусу занятости, видам экономической деятельности	Статистическое агентство
Перепись населения	Постоянное население	14	По странам рождения, полу, возрасту	Статистическое агентство
	Постоянное население	15	По странам гражданства, возрасту и полу	Статистическое агентство
Статистика фактов нарушения миграционного законодательства	Иностранцы граждане	16	По гражданству и типу нарушения: правил въезда, пребывания, занятости и пр. - запрещен въезд - задержаны на территории страны - число лиц, получивших предписание выехать - число депортированных	МВД
Статистика предоставления гражданства	Иностранцы граждане	17	По предыдущему гражданству и полу	ГРС

5. Начать разработку на регулярной основе «аналитических отчетов» по миграции в Кыргызстан, как с целью отслеживания тенденций, так и для оценки влияния миграции на различные социальные и экономические сферы. Как один из вариантов, можно использовать методологию подготовки расширенных «миграционных профилей», которую разработала МОМ с целью оказания технической поддержки правительствам для повышения эффективности разрабатываемой политики и расширения необходимой информационной базы.
6. Для разработки статистики миграции оптимизировать процесс сбора данных на основе всех существующих и потенциальных источников с целью максимально полного использования уже собранной информации, минуя повторный сбор одних и тех же данных из разных источников. Так, в области данных, собираемых на границе, рассмотреть возможность пересмотра перечня причин поездки, добавив вариант «работа», а также возможность дифференцировать данные о пересечении границы по полу и возрасту.
7. Продолжать работу по расширению технического оснащения и автоматизации сбора данных на основе административных источников и разработать образцы статистических отчетов, сопоставимых как с другими данными по миграции, собираемыми в Кыргызстане, так и со статистическими данными, накапливаемыми в регионе и на международном уровне. В качестве основы таких статистических отчетов можно использовать шаблоны таблиц, предлагаемых экспертами проекта ОБСЕ-МОМ.
8. Обеспечить соответствие кодировок переменных (таких как страны, экономические переменные) международным классификациям для обеспечения сопоставимости на международном уровне.

*В области учета **долгосрочной миграции:***

9. Уполномоченным органам в области регистрации мигрантов и статистики целесообразно разработать совместную программу действий по переходу от бумажных носителей к созданию массивов данных в электронном формате, определить форму контроля качества ввода первичных данных и подготовить соответствующее юридическое сопровождение.

Рекомендации по разработке **статистики общих потоков перемещения населения** через государственные границы Кыргызской Республики:

10. В целом, в Кыргызской Республике разработка статистики общих перемещений граждан, как на территорию страны, так и с ее территории, улучшилась после введения формы статистической отчетности 1 «Граница». Рекомендации, направленные на дальнейшее совершенствование этой работы, включают:
 - а) Добавление варианта ответа «работа» в перечне целей поездок;
 - б) Дифференцированный подход к использованию переменной «страна» в статистических отчетах о поездках граждан Кыргызстана и иностранцев. В отношении кыргызских граждан, выезжающих за рубеж, в качестве страны следует указывать направление выезда, а в отношении иностранцев, прибывших в Кыргызстан, должна указываться страна гражданства, вне зависимости от того, с территории какого государства данный иностранец прибыл в Кыргызстан.
11. В ходе планируемой автоматизации процедур выдачи виз и дальнейшей автоматизации контрольно-пропускных процедур на границе, рекомендуется обеспечить в разрабатываемых программных продуктах возможность получения статистических отчетов по приоритетным показателям. Для получения полной картины по выдаче виз необходимо связать воедино информацию по визам, выданным как консульскими службами Кыргызской Республики, так



Многие мигранты из Кыргызстана трудятся в торговых сетях. Супермаркет в Москве.

и в результате упрощенной процедуры в аэропорту г. Бишкек. Важно не забывать об ограничениях, связанных с визовой статистикой: принимая во внимание, что большинство случаев въезда и выезда связано с перемещением граждан СНГ, с которыми у Кыргызстана установлен безвизовый режим, а также самих граждан Кыргызстана, статистические данные по выданным визам будут отражать только малую часть общего потока. Визовая статистика должна использоваться только для описания характеристик мигрантов, которые обращаются за визами, а не как количественный показатель общих потоков миграции.

12. Для решения вопроса по упрощению процедур пересечения границы т.н. «приграничными мигрантами» предусмотреть в разрабатываемом программном обеспечении возможность фиксирования таких случаев, а для сотрудников Пограничной службы – разработку соответствующей инструкции по проведению упрощенного паспортного контроля. Важно создать возможность отслеживания количества лиц, часто пересекающих границу, с целью улучшения достоверности общих данных о пересечении границы и снижения в них «шума».

Рекомендации по разработке **статистики долгосрочной миграции** населения в Кыргызской Республике:

13. Принимая во внимание потребность в данных по миграции на постоянное место жительства, особенно на международном и региональном уровнях, рекомендуется продолжить использование существующей практики разработки статистики на основе статистических талонов убытия/прибытия для учета международной миграции. Для учета внутренней миграции, рассмотреть возможность перехода только на статистические талоны прибытия.
14. В среднесрочной перспективе, после перехода на автоматизированную систему учета населения, необходимость в повторном вводе информации о лице, сменившем место жительства, для разработки статистики отпадет. Эффективным решением станет предоставление работникам Нацкомстата непосредственного доступа к базе данных о регистрации по месту

жительства, что позволит разрабатывать статистику долгосрочной миграции на основе регистрационных данных и сделает излишним заполнение талонов статистического учета.

15. Продолжать использование данных переписи для разработки контингентов иностранных мигрантов; населения, родившегося за рубежом; а также кыргызских граждан, проживающих на момент переписи за рубежом. Обеспечить максимальную разработку данных по показателям гражданства, места проживания за год до переписи, а также местонахождения работы.
16. При разработке данных переписей основной рекомендацией является обеспечение грамотного построения итоговых таблиц с разнообразными распределениями. В перспективе желательно обеспечить доступ к выборке микроданных для отдельных категорий пользователей на условиях, согласованных с заинтересованными ведомствами. В отношении информации о временно отсутствующем населении желательно обсудить вопрос о временном пороге для более аргументированного отнесения этих лиц к постоянному населению страны. Учитывая большое значение информации об отсутствующем населении, рекомендуется включить этот блок вопросов в перепись следующего раунда.
17. Начать разработку статистики на основе выданных видов на жительство, с целью использования этой информации в стране, а также предоставления партнерам из СНГ и другим международным организациям.

Рекомендации по **обследованиям домохозяйств**:

18. Проводить специализированные обследования для изучения социальных и экономических аспектов миграции и выявления причинно-следственных связей процесса на регулярной основе.
19. Проработать вопрос о возможности предоставления доступа к выборке микроданных обследований ученым, занимающимся изучением миграции.
20. В перспективе рекомендуется провести согласование перечня вопросов (ориентируясь на национальные приоритеты и интересы) с Российской Федерацией и основными странами происхождения мигрантов, прибывающих в Кыргызстан, с целью обеспечения сопоставимости результатов обследований, проводимых в РФ и странах исхода.
21. Придерживаться международно-сопоставимых определений миграции во всех проводимых обследованиях, что позволит выйти на описание процесса не только на отдельный момент времени, но также и проводить сопоставление и сравнение в динамике. При условии совпадения формулировок вопросов, результаты обследования домохозяйств можно будет также сопоставлять с результатами проводимых переписей населения.
22. Рассмотреть возможность проведения в Кыргызстане, при поддержке международных организаций, демографического и медицинского обследования, в ходе которого собрать информацию о состоянии здоровья мигрантов и членов их домохозяйств.

В области административной отчетности по **внешней трудовой миграции**:

23. В существующих условиях форма М-Миграция реализует свой потенциал в отношении сбора первичных данных. Целесообразно дополнить ее собираемыми данными по более широкому кругу переменных, которые в настоящее время в отчетах отсутствуют.

24. Для составления более полной картины трудовой миграции в страну и, главное, трудовой эмиграции из Кыргызстана привлекать дополнительные данные из стран назначения, как административные, так и данные переписей. Кроме этого, в диалоге с национальными миграционными и статистическими агентствами стран назначения следует обсудить вопрос о проведении обследований домохозяйств или самих мигрантов в стране назначения.

В области статистики **учебной миграции**:

25. Статистика учебной миграции в Кыргызской Республике, т.е. выезд граждан Кыргызстана на обучение за рубеж и прибытие иностранных граждан в Кыргызстан с целью обучения, нуждается в дальнейшей разработке.

26. Рекомендуется рассмотреть возможность усовершенствования существующих форм отчетности учебных заведений (средних профессиональных, высших, аспирантур и докторантур, дошкольных и школьных учреждений) для налаживания регулярного и сопоставимого сбора информации по гражданству иностранных студентов, а также причине и направлению миграции (для школьной и дошкольной отчетности).

В области **статистики нерегулярной миграции**:

27. В целом, статистика нерегулярной (незаконной) миграции в Кыргызстан недостаточно развита даже для использования в нуждах самих уполномоченных органов. Существующие формы отчетности позволяют получить сведения по числу правонарушений за определенный период (в основном, год) и сравнить их с аналогичными показателями за предыдущий год. Отслеживание тенденций и составление прогнозов по таким переменным, как гражданство, направление, возраст, пол, пока производиться не может. Рекомендуется определить перечень показателей нерегулярной миграции, в соответствии с международной практикой и достигнутыми договоренностями об обмене данными (например, в рамках Совета руководителей миграционных органов СНГ) и наладить регулярный процесс сбора и анализа данных по этим показателям, а также накопление статистических сведений в специальной базе данных.

В Табл. 12 приведен детальный обзор существующих источников данных по миграции, а также список рекомендаций по каждому из них.

Табл. 12 Обзор видов данных по миграции в Кыргызской Республике и рекомендации по каждому из них

Вид данных	Категория мигрантов (гражданство)	Рекомендуемый минимум переменных	Ведомство, собирающее данные	Автоматизация хранения данных	Разработка отчетности и доступ	Рекомендации
Данные о пересечении границы на основе паспортного контроля (въезд и выезд)	Граждане страны	Выезд по странам (направлениям) и целям	Пограничная служба ГКНБ	Первичных данных - есть, но не полная (не на всех пунктах пропуска).	Форма 1 «Граница»	Перейти к публикации отчетов о пересечении границы в полном объеме, по всем целям поездок, без переоценки объемов потоков, размещать эту информацию в ежегодниках по миграции населения.
		Выезд по странам, целям				
	Иностранцы	Выезд по гражданству, целям	Проработать вопрос о совмещении данных пограничного контроля и заполнения миграционных карт в автоматизированном режиме, гармонизировать перечень целей поездок.			
		Выезд по гражданству, целям				
Визовая статистика	Иностранцы из стран с визовым порядком въезда	Выданные визы по странам подачи заявления (или странам гражданства), полу, типам виз (с уточнением – многократная или однократная – по установленному классификатору)	МИД	Нет	Только внутренняя отчетность и передача в Правительство	Начать публикацию отчетов по поданным заявлениям и принятым решениям с распределением по типам виз.
		Продленные визы иностранцам, находящимся в Кыргызстане, по гражданству и типам виз, полу	ГРС и МИД	Нет информации	Нет информации	Начать публикацию отчетов по поданным заявлениям и принятым решениям с распределением по типам виз.
Консульский учет	Граждане Кыргызстана, постоянно или временно проживающие за рубежом	По странам проживания	МИД	Нет	Внутренняя	Начать формирование отчетности и публикацию данных о распределении граждан Кыргызстана, состоящих на консульском учете, по странам проживания, полу и возрасту.
Регистрация по месту пребывания	Иностранные граждане	По гражданству, целям прибытия и срокам	ГРС	Нет	Нет информации	Начать разработку сведений о количестве лиц, зарегистрированных по месту пребывания, по странам гражданства, целям и срокам пребывания в Кыргызстане.
Иммиграция и эмиграция на постоянное жительство (на основе регистрации/ снятия с учета по месту жительства)	Граждане страны и иностранцы	По широкому кругу переменных, определенных талоном статистического учета	Нацкомстат (на основе первичных данных из ГРС)	Частичная	Есть по широкому кругу переменных	ГРС - Ускорить автоматизацию процедур регистрации населения по месту пребывания и месту жительства; передавать в органы статистики массивы первичных данных в электронном формате.
						Нацкомстат: отказаться от двойного учета (внутренней) миграции (на основе листов прибытия и убытия), оставив последние только для учета эмиграции за рубеж.
Выданные виды на жительство (за период) Действительные виды на жительство (проживает по виду на жительство на начало, конец года)	Иностранные граждане	По гражданству, целям прибытия (основаниям выдачи вида на жительство), полу	ГРС	Нет информации	Нет информации	Начать разработку сведений, в т.ч. по странам гражданства, полу и возрасту мигрантов, и публикацию стандартных ведомственных отчетов.

Вид данных	Категория мигрантов (гражданство)	Рекомендуемый минимум переменных	Ведомство, собирающее данные	Автоматизация хранения данных	Разработка отчетности и доступ	Рекомендации
Выданные разрешения на работу (за период) Действительные разрешения на работу (на начало/конец года)	Иностранные граждане	По гражданству, полу и видам экономической деятельности	МТЗМ	Нет	Используются для составления отчетности по форме М «Миграция»	Начать разработку статистики по выданным разрешениям отдельно, с разбивкой по гражданству, полу и возрасту мигрантов.
Содействие в трудоустройстве граждан страны за рубежом (через посреднические организации)	Граждане страны	По странам назначения, полу, видам экономической деятельности	Центр занятости и МТЗМ	Нет	Используются для составления отчетности по форме М «Миграция»	Начать более детальную разработку статистики по уровню образования, специальности и сектору экономики. Предоставлять более широкий доступ к статистике.
Учебная миграция	Иностранные граждане, обучающиеся в Кыргызстане	Прием, выпуск и контингент иностранных студентов в учебных заведениях высшего и среднего профессионального образования на начало учебного года, по гражданству и полу	Учебные заведения, отчитывающиеся Нацкомстату	Нет	По странам гражданства не разрабатываются	Начать разработку данных об обучающихся студентах с разбивкой по гражданству, программам обучения, что может потребовать пересмотра используемых форм отчетности. Начать публикацию данных.
	Дети иностранных граждан, обучающиеся в средних школах в Кыргызстане	По полу и возрасту	Минобразования	Нет	Гос. отчетность школ, направляемая Нацкомстату	При необходимости предоставлять информацию заинтересованным лицам. Публиковать данные на сайте Минобразования.
	Граждане страны, выехавшие при гос. содействии с целью обучения	По стране обучения, полу и возрасту	Минобразования	Есть	Есть	Оценить необходимость детализации отчетности. Расширить круг переменных, если это будет признано целесообразным.
Обследования рабочей силы и бюджетов домашних хозяйств	Граждане страны, находящиеся за рубежом	По причине выезда, сроку пребывания, стране пребывания, частоте выезда, специальности и области занятости за рубежом, полу, возрасту	Нацкомстат	Есть	Есть	Проводить обследования на более регулярной основе, обеспечив преемственность используемой терминологии и методологии.
	Иностранные граждане, находящиеся в стране	По причине пребывания, полу, возрасту, стране гражданства, сроку пребывания, статусе занятости, профессии, уровню образования	Нацкомстат	Есть	Нет	Провести эксперимент по использованию обследований домохозяйств в целях описания характеристик пребывающих и проживающих в Кыргызстане иностранных граждан.

Вид данных	Категория мигрантов (гражданство)	Рекомендуемый минимум перенесенных	Ведомство, собирающее данные	Автоматизация хранения данных	Разработка отчетности и доступ	Рекомендации
Перепись населения	Постоянное население (граждане и иностранные граждане)	По странам рождения, гражданству, наличию опыта международной миграции, возможно сочетание с социально-демографическими признаками	Нацкомстат	Есть	Есть по широкому кругу показателей	<p>Провести детализированную разработку итоговых таблиц (в т.ч. по специальным запросам, если детализация не предусмотрена планом разработки материалов переписи).</p> <p>Должны быть получены распределения по нескольким признакам, что позволит получить развернутую характеристику контингента иностранцев; населения, родившегося за пределами Кыргызстана; и лиц, возвратившихся после длительного проживания за границей.</p> <p>Разработать статистику по гражданам Кыргызстана, работающим за пределами страны,</p> <p>В перспективе обеспечить доступ для отдельных категорий пользователей к микроданным.</p>
	Население, временно находящееся на территории страны	По кругу показателей, предусмотренных программой переписи для данной категории населения		Есть	Есть	Провести экспертную оценку её полноты и качества. Если они будут признаны недостаточными, в следующей переписи населения отказаться от проведения опроса данной части населения.
Факты нарушения миграционного и иного законодательства	Иностранные граждане	По гражданству и типу нарушения: правил въезда, пребывания, занятости и пр.	МВД и ГРС	Нет информации	Нет информации	Начать публикации отчетов с агрегированными показателями и отражением динамики.
Жертвы торговли людьми и других нарушений прав и видов преступлений, связанных с миграцией	Граждане Кыргызстана	По полу, типу нарушения прав	МВД	Нет информации	Нет информации	<p>Начать публикации отчетов с агрегированными показателями и отражением динамики.</p> <p>Рассмотреть возможность обмена данными по торговле людьми с основными странами приема мигрантов из Кыргызстана.</p>
Медицинское освидетельствование до выезда за рубеж	Граждане Кыргызстана	По полу, возрасту, выявленным заболеваниям	Министерство здравоохранения	Нет	Отчетность ведется для внутренних нужд	<p>Рассмотреть возможность налаживания обмена данными, связанными со здоровьем трудящихся-мигрантов из Кыргызстана, с основными странами приема мигрантов.</p> <p>Рассмотреть возможность проведения специализированных обследований, а также включения вопросов о здоровье мигрантов в регулярные обследования домохозяйств.</p>
Процедура предоставления гражданства	Иностранные граждане	По предыдущему гражданству и полу	МВД	Нет информации	Нет информации	Начать разработку и открытую публикацию отчетности по странам предыдущего гражданства, полу и возрасту мигрантов, типам процедуры натурализации (в общем или упрощенном порядке).

Глава 4 Статистика миграции в Российской Федерации

4.1 Обзор существующей системы сбора данных по миграции в Российской Федерации

По сравнению с ситуацией в других государствах региона, вопросы учета и статистики миграции в России являются достаточно проработанными. На протяжении последнего десятилетия они неоднократно становились предметом исследований на национальном и международном уровнях. В этих работах не только рассматривались различные источники данных по миграции в России, но также давалась оценка их качеству.⁵³

Изучению этих вопросов способствовало возрастающее разнообразие видов данных, их относительная доступность для пользователей и возможность обсуждать выявленные недостатки с производителями статистики и среди научного сообщества.

Множественность видов миграции, необходимость знать ее масштабы, постепенно привели к появлению в России целой системы источников статистических данных. В Табл. 13 и на Рис. 11 авторы стремились представить в упорядоченном виде разнообразие статистики долгосрочной и краткосрочной миграции в России, а также явлений, которые относятся к миграции косвенно, но необходимы для понимания миграционной ситуации и миграционной политики в стране.



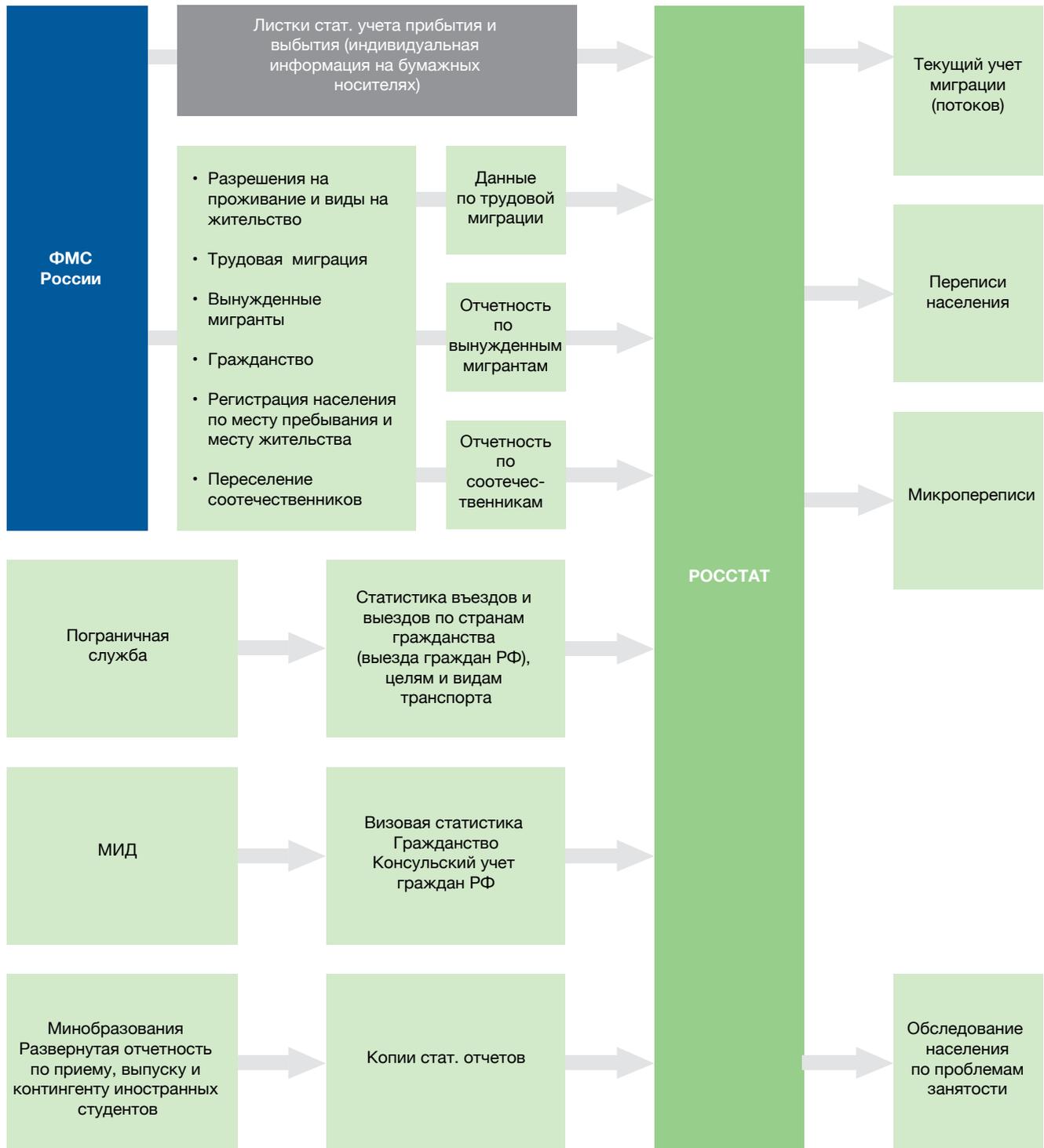
Участники семинара в Москве по гармонизации миграционных данных в России, Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане, организованном ОБСЕ, МОМ и Высшей школой экономики, март 2013 г.

⁵³ См., например, *Review of Sources and Quality of Statistics on International Migration in Selected Countries of the Commonwealth of Independent States*. UN, New York and Geneva, 2012.

Табл. 13 Основные виды и источники данных по международной миграции в РФ

Тип данных	Предмет учета	Ведомство
Статистика потоков: число мигрантов, переехавших за определенный период времени или число событий (процедур), связанных с миграцией	Миграция на постоянное жительство (иммиграция и эмиграция)	Росстат (на основе листов статистического учета, которые составляются в ФМС при регистрации мигрантов (снятии с учета) по месту жительства и месту пребывания на срок 9 мес. и более)
	Выданные разрешения на временное проживание и виды на жительство	ФМС (Федеральная миграционная служба)
	Въезды и выезды в РФ иностранцев и граждан РФ (выезды) по целям поездок и видам транспорта.	Пограничная служба (поездки), ФМС (физические лица)
	Обращения за статусом беженца, вынужденного переселенца и за предоставлением временного убежища в РФ (и решения по ним)	ФМС
	Число прибывших по программе переселения соотечественников	ФМС
	Число лиц, поставленных на миграционный учет	ФМС
	а) Привлечение иностранных работников в РФ: Выданные ФМС: <ul style="list-style-type: none"> • Разрешения на работу, выданные иностранцам из стран с визовым и безвизовым режимом въезда в РФ • Количество проданных патентов для работы в домохозяйствах Направленные в ФМС: <ul style="list-style-type: none"> • Уведомления о найме работников из стран с безвизовым режимом въезда 	ФМС (отчетность по ряду показателей передается в Росстат)
	б) Выезд граждан РФ на работу за рубеж (отчеты лицензированных агентств занятости о лицах, направленных на работу за рубежом)	
	Численность иностранцев среди занятого населения РФ	
	Прием и выпуск иностранных студентов (в текущем учебном году)	Учреждения среднего и высшего профессионального образования (отчетность собирается и хранится в Минобрнауки, в т.ч. передается в Росстат)
	Число выданных виз на въезд	МИД
	Число продленных виз лицам, находящимся в РФ	ФМС
	Число лиц, получивших гражданство за отчетный период	ФМС и МИД
	Статистика контингентов (численность мигрантов на конкретную дату)	Численность лиц, родившихся за рубежом, и иностранных граждан (постоянно проживающих и временно пребывающих в РФ)
Численность иностранцев и лиц без гражданства, проживающих по виду на жительство и разрешению на временное проживание (на конец отчетного периода)		ФМС
Численность лиц, имеющих статус беженца, вынужденного переселенца, получивших временное убежище		ФМС (отчетность передается в Росстат)
Число лиц, состоящих на учете в ФМС в качестве участников программы переселения соотечественников		ФМС
Число иностранцев, находящихся в РФ		ФМС
Иностранные работники с действующими разрешениями на работу или патентами на начало и конец периода		ФМС
Иностранные студенты (на начало учебного года).		Минобрнауки

Рис. 9 Основные производители статистики миграции в России



Вопросами въезда, пребывания и определения численности международных мигрантов в России уполномочены заниматься несколько ведомств, часть собираемой информации является предметом межведомственного обмена (см. Рис. 9).

- **Федеральная служба государственной статистики России** (Росстат) отвечает за:
 - текущий учет миграции, т.е. данные о потоках миграции на постоянное жительство (а с 2011 г. – о мигрантах, прибывших к месту временного пребывания на срок свыше 9 мес.);
 - переписи населения, в ходе которых собираются данные преимущественно о контингентах мигрантов, проживающих в России на момент переписи (выделяются лица, родившиеся за пределами России, имеющие иностранное гражданство или лица без гражданства, лица с разными этнокультурными характеристиками и др.; подробнее эти вопросы рассмотрены ниже);
 - общенациональное выборочное обследование населения по проблемам занятости (ОНПЗ), в анкету которого с 2012 г. включены вопросы миграционного модуля (см. параграф «Трудовая миграция»).
- **Федеральная миграционная служба России** (ФМС России) в настоящее время является главным производителем административной статистики международной и внутренней миграции. Круг вопросов, входящих в компетенцию Службы, чрезвычайно широк, что объясняет разнообразие видов данных. В обязанности ФМС России, в частности, входит работа по вопросам:
 - регистрации граждан РФ и иностранцев по месту пребывания и месту жительства;
 - иммиграционного контроля иностранных граждан на основе миграционных карт;
 - выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание и видов на жительство;
 - предоставления убежища;
 - допуска иностранных граждан на работу в РФ;
 - лицензирования частных агентств занятости, занимающихся трудоустройством граждан РФ за рубежом;
 - предоставления гражданства РФ;
 - реадмиссии;
 - контроля исполнения миграционного законодательства (в т.ч. – выявления фактов его нарушения и применения мер, связанных с нарушениями), а также ряда других функций.

Все эти направления деятельности ФМС России являются предметом учета и статистической отчетности. Основная часть этой работы осуществляется с помощью автоматизированных систем, что расширяет возможности производства статистики.

- **Пограничная служба** Федеральной службы безопасности РФ ведет учет пересечений границ на основе паспортного контроля.
- **Министерство иностранных дел России** собирает данные о:
 - заявлениях и решениях по вопросам предоставления российского гражданства в отношении лиц, находящихся за рубежом (статистика доступна по запросу);
 - российских гражданах, постоянно проживающих и временно пребывающих за границей и находящихся на консульском учете в загранучреждениях МИД (статистика доступна по запросу);
 - заявлениях и решениях по вопросам выдачи виз на въезд в Российскую Федерацию (с 2013 г. основные показатели публикуются на сайте МИД).

Автоматизированные информационные системы ФМС России и вопросы производства статистики миграции

Важнейшим обстоятельством, которое во многом определяет будущее российской статистики миграции, является то, что с 2005 г. в ФМС создан и работает своего рода регистр иностранцев - Центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации (ЦБДУИГ). Все процедуры, связанные с въездом и пребыванием иностранцев в России (вплоть до получения гражданства), отражаются в хронологической последовательности. Поэтому при необходимости можно проследить миграционную биографию каждого занесенного в базу данных, и, что особенно ценно – формировать статистические отчеты с агрегированными показателями. За последние годы ЦБДУИГ значительно увеличил свой потенциал и активно используется для получения статистических сведений с широким диапазоном переменных.

В 2007 г. было принято решение о создании Государственной информационной системы миграционного учета (ГИСМУ),⁵⁴ основной задачей которой является объединение всех электронных ресурсов ФМС России, в т.ч., тех, которые еще находятся в стадии разработки. Помимо ЦБДУИГ, в ГИСМУ входят информационные системы ФМС «Соотечественники»,⁵⁵ «Российский паспорт», «Адресно-справочная работа» (АСР), система дактилоскопической идентификации,⁵⁶ система учета паспортно-визовых документов нового поколения, а также системное программное обеспечение (СПО) территориальных органов ФМС, предназначенное для регистрации граждан России.

В отличие от учета иностранцев, который ведется на основе единого программного обеспечения на всей территории страны, для регистрации граждан РФ используются самые разные программы. Кроме того, часть функций, связанных с регистрационным учетом, до последнего времени оставалась неавтоматизированной. В этих условиях сложно было объединять данные, собранные в разных регионах.⁵⁷ ФМС прилагает усилия для скорейшего перехода на единое программное обеспечение для всех территориальных органов. Это необходимо для эффективного мониторинга движения граждан России и ведения учета внутренней миграции.

В перспективе могут быть предприняты шаги к достижению соответствия между модулем ЦБДУИГ, относящимся к миграционному учету иностранцев, и программой, предназначенной для регистрации граждан России. Унификация программного обеспечения по регистрации граждан РФ и иностранцев позволит передавать в органы государственной статистики данные о долгосрочной миграции в электронном виде и в форме стандартных массивов (файлов). Такой шаг способен кардинально изменить технологию сбора и обработки данных, сэкономить огромные ресурсы времени и труда. Органы статистики могут быть избавлены от чрезвычайно большого объема ручной работы, связанной с обработкой бумажных носителей (листок учета миграции). На решение этой задачи сейчас направлены усилия российских статистиков. ФМС России также принимает участие в этом процессе.

54 См. Постановление Правительства Российской Федерации № 94 от 14 февраля 2007 г. «О Государственной информационной системе миграционного учета».

55 ИС «Соотечественники» создана для обслуживания Государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников в РФ. Программа имеет много общего с программой переселения оралманов в республику Казахстан.

56 Автоматизированная дактилоскопическая идентификационная система ФМС России (АДИС ФМС).

57 Подробнее см. Концепцию создания Государственной информационной системы миграционного учета. ФМС России. Москва, 2008 г. http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/7ee/konc_gismu.pdf

Прочие виды административных данных чаще всего остаются у ведомств, которые собирают сведения, так или иначе связанные с миграцией. В большинстве случаев «миграционные» переменные пока не разрабатываются. Однако, развитие технологий в области сбора, хранения и обработки данных и рост интереса к миграции побуждают искать новые источники информации о миграции.⁵⁸ В будущем важным резервом представляются базы данных налоговой службы, Пенсионного фонда, Министерства здравоохранения и др. ведомств, которые могут помочь в изучении прикладных аспектов миграции.

В целом, российских производителей статистики миграции характеризует достаточно либеральный подход к распространению данных. Многие виды данных публикуются на сайтах национальной статистической и миграционной служб или доступны по запросу. Главные ведомства, производящие статистику международной миграции, открыты для диалога с экспертным сообществом и готовы к обсуждению обнаруженных «узких мест».

В России имеется ряд факторов, которые оказывают сильное влияние на состояние статистики миграции. К ним относятся: ведущая роль РФ в притяжении миграционных потоков на пространстве СНГ, большие объемы миграции, преобладание её временных форм, достаточно высокая степень развития источников данных о миграции и доступность многих видов статистики для широкого круга пользователей. Россия выступает преимущественно как страна приема мигрантов, основные интересы миграционной политики и учета мигрантов концентрируются именно на прибывающих в страну иностранных граждан. Учетная эмиграция из России – как на постоянное жительство, так и временная – существенно меньше иммиграции. Между тем, реальные её объемы намного больше,⁵⁹ что выдвигает на первый план вопросы корректного учета этих потоков. В ином случае страна не сможет получить объективной картины миграционной ситуации.

Дворники-мигранты на уборке снега в Москве



⁵⁸ Например, не так давно при поддержке Росстата было проведено исследование записей актов гражданского состояния, которое дало возможность оценить прямой вклад мигрантов в процесс рождаемости и смертности населения принимающих территорий (Бирюкова С.С., Чудиновских О.С. Возможности использования данных, основанных на записях актов гражданского состояния, для оценки влияния миграции на воспроизводство населения. Вопросы статистики, № 8, 2011 г.).

⁵⁹ По итогам одного из исследований данной проблемы, только по основным странам выезда в среднем количество российских иммигрантов в 2,7 раза превышает показатели эмиграции, которые публикуются Росстатом (см. Денисенко М. Если смотреть с другого берега. «Миграция XXI век», № 1 (4), 2011 г.).

4.2 Виды миграции: оценка потребностей в данных

4.2.1 Национальные потребности в данных

Роль России в качестве основной страны притяжения мигрантов в регионе СНГ, особенно его восточной части, сохраняется. В последнее десятилетие на постоянное жительство в Россию ежегодно прибывают сотни тысяч иммигрантов (417 тыс. в 2012 г.), численность трудовых мигрантов измеряется миллионами (по данным ФМС, в 2012 г. было выдано в совокупности свыше 2,8 млн. разрешений на работу и патентов). По количеству учебных мигрантов (около 160 тыс. по данным Минобрнауки) Россия входит в десятку основных стран приема иностранных студентов, занимая в мировом рейтинге седьмое место.⁶⁰ Миграция во всем её многообразии стала, и в среднесрочной перспективе останется неотъемлемой частью экономического, социального и политического контекста современной России. Измерение этого явления является насущной потребностью органов исполнительной и законодательной власти, поскольку им всем нужны объективные факты, на которые можно опираться при выработке решений в перечисленных областях общественной жизни.

Безусловно, приоритеты в отношении потребностей в миграционных данных определяются объемами, значением и степенью упорядоченности миграции того или иного вида. На Рис.10 видно, что масштабы временной трудовой миграции в России в несколько раз превышают объемы потоков миграции на постоянное жительство. Количество разрешений на работу и патентов, выданных трудовым мигрантам, достигло в 2012 г. почти трех миллионов. Реальные объемы трудовой миграции считаются экспертным сообществом РФ почти вдвое большими.

Рис. 10 Иммиграция на постоянное жительство и временная трудовая миграция в Россию, прибыло в отчетном году, тыс. чел.



Временная трудовая миграция находится в фокусе интересов политики не только из-за её масштабов, но также из-за большой распространенности теневой или незаконной занятости иностранцев в РФ. По оценкам специалистов, основанным на сравнении данных стран исхода мигрантов, а также административных данных ФМС России о прибытиях со статистикой законной трудовой миграции в РФ, число недокументированных трудящихся мигрантов в несколько раз превышает число работающих легально. Требуется внедрение новых технологий, поскольку су-

60 OECD (2012), Education at a Glance 2012: OECD Indicators, OECD Publishing, p. 365.



Сотрудник ФМС России проверяет документы у работника рынка

существующие методы не позволяют эффективно регистрировать прибывших и проводить мониторинг их пребывания на территории страны.

Для России важным вопросом является учет не только абсолютных количеств трудящихся-мигрантов, пребывающих в России, но также их состав по профессиональным и квалификационным группам, уровню образования. Знание о том, как сочетаются характеристики мигрантов с требованиями, которые предъявляют занимаемые ими рабочие места, позволяет судить об эффективности использования человеческого капитала трудовых мигрантов и в перспективе проводить более рациональную политику в этой области.

С другой стороны, интересы долгосрочного развития России, в условиях стареющего и сокращающегося населения, неразрывно связаны с регулированием миграции на постоянное жительство или на длительное время. В отношении этих групп мигрантов, помимо сведений о социально-демографических характеристиках индивидов, нужна информация о составе домохозяйств,⁶¹ жилищных условиях семей мигрантов, и др., т.к. эти сведения дают возможность более аргументировано предлагать меры политики интеграции.

Концепция государственной миграционной политики РФ до 2025 г., принятая в 2012 г., не оставила без внимания практически ни один вид миграции.⁶² В ней нашли отражение вопросы стимулирования переезда в Россию на постоянное жительство, улучшения контроля над трудовой миграцией, развития образовательной и академической мобильности и иные аспекты.

4.2.2 Потребности в данных в региональном контексте

Несмотря на то, что все страны региона развивают собственные системы учета миграции населения, мировой опыт показывает, что эффективное измерение эмиграции практически невозможно, и «золотым стандартом» для оценки потоков выбывающих и контингентов отсутствующего населения является статистика принимающих государств, если её качество считается адекватным. Поскольку Россия сосредоточивает на своей территории значительные потоки мигрантов, как временных трудовых, так и мигрантов на постоянное жительство, страны исхода мигрантов заинтересованы в данных, которые собирает Российская Федерация. В этом отношении позиция ФМС России и Росстата, передающих статистику коллегам из стран ближнего зарубежья, имеет положительное значение.

В свою очередь, для России большой интерес представляет статистика государств исхода мигрантов, в частности, о потоках граждан этих стран (в основном – партнеров по СНГ), выбывших в Россию на работу и с другими целями, или на постоянное проживание. Таким образом, потребности в статистике на региональном уровне преимущественно связаны с трудовой миграцией в регионе и миграцией на постоянное жительство. Причем, как уже отмечалось, требуются не только общие показатели потоков и численности мигрантов, но также их структурные характеристики.

4.2.3 Виды данных, рассматриваемые в данном отчете

Из всего многообразия видов миграции и данных по миграции, имеющихся в России, в настоящем отчете будут рассмотрены наиболее востребованные, т.к. они дают представление о мигра-

⁶¹ Информация о составе домохозяйств временных иностранных работников также представляет большой интерес, но эти сведения можно получить только в ходе специализированных обследований мигрантов, пребывающих в России.

⁶² См. <http://www.fms.gov.ru/law/868/details/53252/>

ционной ситуации и тенденциях миграции в целом. Будут рассмотрены вопросы учета:

- потоков миграции на постоянное жительство и долгосрочное пребывание,
- международной трудовой миграции,
- учебной миграции,
- въездов, выездов, пересечения границ,
- получения гражданства.

Отдельно будут рассмотрены вопросы измерения миграции в переписях населения России.

4.3 Выявление пробелов в системе данных по миграции

4.3.1 Потоки мигрантов на постоянное жительство и долгосрочное пребывание

В России сохраняется первенство данных Росстата в области учета миграции на постоянное жительство. Но в последние годы текущий учет стал все активнее дополняться статистикой ФМС России о предоставлении видов на жительство и разрешений на временное проживание. Лишь в комплексе эти данные позволяют получить представление о международной долгосрочной миграции в Россию. С 2011 г. Росстат перешел на новую методологию текущего учета, что нужно принимать во внимание при анализе временных рядов и при сопоставлениях российских данных и статистики тех стран, с которыми РФ имеет миграционный обмен.

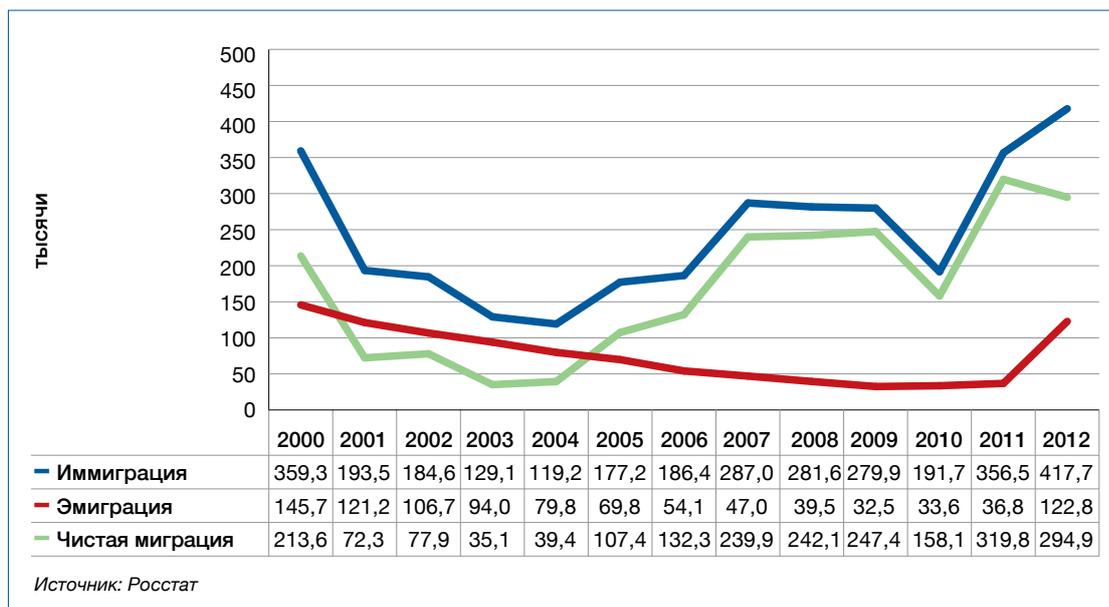
Текущий учет потоков мигрантов с 1930-х годов, как и в других странах рассматриваемого региона, ведет национальное статистическое ведомство. Это *основной* вид данных о миграции, который является официальной государственной информацией и используется для ежегодных оценок изменений численности населения. Первичная информация собирается на бумажных носителях – листках статистического учета мигрантов, которые поступают в региональные органы статистики из территориальных отделов ФМС.⁶³

До 2011 г. основным принципом при учете *международной миграции* была регистрация прибывших по новому месту жительства (иммиграция); учет выбытий (эмиграция) осуществлялся при снятии с регистрационного учета в связи с выбытием за рубеж. В первом случае составлялся листок прибытия, во втором – листок выбытия. При учете *внутренней* миграции листок выбытия не заполнялся, и число выбывших рассчитывалось на основе сведений о предыдущем месте жительства. Эта методология применялась в России с 1996 г.

С 2011 г., после включения в учет мигрантов, зарегистрированных временно – на срок свыше 9 месяцев, в России наблюдается значительный рост объемов миграции, и внутренней, и международной (Рис. 11). По сравнению с 2010 г., иммиграция в 2011 г. выросла почти вдвое и составила 356 тыс. чел., а в 2012 г. достигла почти 418 тыс. чел. Эмиграция в 2011 г. сохранялась на уровне 2010 г., а в 2012 г. резко возросла: с 37 до 122 тыс. чел. Это произошло из-за того, что у многих «временных» мигрантов истек срок регистрации, и они, согласно новой методологии, были учтены как выбывшие. Колебания показателей в последние годы требуют понимания правил учета, чтобы избежать неверного толкования новых данных.

⁶³ До образования ФМС (в 2002 г.) и передачи ей функций регистрационного учета населения (в 2004 г.), эти обязанности выполняли паспортно-визовые отделения Министерства внутренних дел.

Рис. 11 Международная миграция в РФ, тыс. чел.



О новой методологии учета потоков долгосрочных мигрантов в России

До 2011 г. в статистический учет включались только лица, зарегистрированные по месту жительства, что не предполагало временных ограничений, а скорее имело юридическое значение. В то же время, в России существует второй тип регистрации – по месту пребывания, который также может быть не ограничен во времени. Первичные статистические формы – т.н. листки статистического учета мигранта - ранее заполнялись только при регистрации по месту жительства. С 2011 г. такие же бланки заполняются в отношении лиц, которые регистрируются по месту пребывания на срок 9 мес. и более. В бланк сразу вносится запись о сроке регистрации, и на основании этой записи в базе данных Росстата фиксируется выбытие, причем формально направлением выбытия считается регион или страна, откуда данный мигрант прибыл (что не всегда верно). Если человек имел регистрацию по месту жительства, в случае выезда на жительство за рубеж в отношении него составляется листок статистического учета выбытия с указанием реальной даты и направления.

Внедрение новой методологии связано со стремлением российской статистики соответствовать требованиям международных рекомендаций и учитывать всех мигрантов, находящихся на новом месте жительства более года. Критерий 9 мес. был выбран исходя из следующих соображений. Граждане России имеют право не регистрироваться в течение 90 дней после прибытия на новое место проживания; суммируя 3 мес. пребывания без регистрации и период 9 мес. и более, можно получить временной порог, равный 12 мес.

В отношении иностранцев предполагается, что 3 мес. они могут находиться в РФ как временно пребывающие, а оформив разрешение на временное проживание, получают право регистрации и по месту жительства, и по месту пребывания на длительный срок. Лица, имеющие определенные типы долгосрочных виз, также могут зарегистрироваться на срок свыше 9 мес.

Новой методологии присущи определенные недостатки, но они имеют *объективный* характер и со временем могут быть преодолены. В частности, пока нет возможности проверить, сколько времени мигрант в действительности находился в России – больше или меньше 12 мес., уехал ли он (она) в страну своего гражданства после окончания срока регистрации или повторно был зарегистрирован в России, не покидая её границ. Тем не менее, новый подход позволяет получить более реалистичную картину долгосрочной миграции. Теперь, например, Росстат имеет возможность учесть студентов, прибывших к месту обучения из-за границы и из других населенных пунктов в пределах России. Ранее это было невозможно, т.к., как правило, иногородних студентов регистрировали по месту пребывания в общежитиях на срок учебного года (10 мес.).

Применение новой методологии обусловило резкий рост «прибытий» мигрантов в 2011 г. при практически неизменном объеме выбытий. Соответственно, резко выросло и сальдо миграции. В следующем, 2012 г., произошло ожидаемое «увеличение» выбытий: только в 2012 г. «эмиграция» из России достигла рекордных для последнего десятилетия 123 тыс. чел., увеличившись с 2011 г. почти в 3,4 раза (с 36 тыс. в 2011 г. и 34 тыс. в 2010 г.). На самом деле, рост «выбытий» отражает, в большинстве случаев, истечение формального срока регистрации по месту пребывания, который Росстат зафиксировал заранее, еще при учете прибытий. Эта методология привела также к значительному росту миграционного оборота (суммы числа прибывших и выбывших), при том, что в этих «миграциях» могут участвовать одни и те же люди, переоформляя несколько раз регистрацию по месту пребывания.

В полной мере оценить последствия перехода на новую методологию пока довольно трудно, что констатируют специалисты Росстата. Сделать её более корректной, приблизить к реалиям можно только при условии перехода на электронные формы взаимодействия с миграционной службой.⁶⁴ Обмен актуальной информацией о мигрантах, у которых досрочно заканчивается срок миграционного учета, или которые вновь оформляют долгосрочную регистрацию, позволит избежать повторного счета. Это необходимо и для более корректных оценок текущей численности населения России в целом и её регионов в отдельности.

Известно, что международные мигранты концентрируются в крупнейших городах и центральных регионах страны. Для этих территорий важно, чтобы оценки численности постоянного населения производились с учетом объективных показателей миграции, «очищенных» от вполне возможных значительных погрешностей.

Что касается разработки и распространения информации, Росстат на протяжении многих лет публикует собранную и обработанную статистику по широкому кругу переменных. В режиме онлайн доступны ежегодные статистические бюллетени «Численность и миграция населения Российской Федерации».⁶⁵ Помимо этого, по запросу предоставляются более подробные статистические отчеты, которые формирует Вычислительный центр Росстата. Эти отчеты включают большое число стандартных таблиц с подробным перечнем переменных в их сочетаниях. Данные о потоках международной и внутренней миграции представлены по прибывшим, выбывшим и миграционному приросту, а также по городской и сельской местности. Набор таких таблиц формируется по каждому субъекту Федерации и России в целом.

4.3.2 Трудовая миграция

В настоящее время основным производителем данных о внешней трудовой миграции в России является в первую очередь ФМС России, но часть информации может быть получена и из разработок Росстата. Выборочные обследования, проводимые отдельными исследовательскими ин-

⁶⁴ После включения в наблюдение новой многочисленной категории мигрантов (прибывших на срок 9 мес. и более), многие территориальные органы Росстата оказались в очень трудном положении из-за резко выросших объемов ручной работы.

⁶⁵ См. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140096034906

ститутами, позволяют разнообразить официальные данные, но по объективным причинам могут рассматриваться только в качестве дополнения к государственным источникам.

Федеральная миграционная служба России производит следующие виды данных:

- На ежемесячной основе специалистами профильных управлений ФМС формируются разделы 6 (Внешняя трудовая миграция») и 13 (Патенты и высококвалифицированные специалисты) формы стандартизированной отчетности «1-РД». Эти сведения отражают результаты деятельности ФМС по документированию трудящихся мигрантов разных категорий;
- Ежеквартально на основе Центрального банка данных по учету иностранных граждан формируется набор стандартных статистических таблиц, которые в электронном виде пересылаются в Росстат. Часть этих сведений публикуется в сборниках Росстата;⁶⁶
- Имеется возможность на основе ЦБДУИГ формировать специальные таблицы по индивидуальным запросам организаций и учреждений. В частности, можно получить распределение иностранных работников по основным социально-демографическим характеристикам.

Федеральная служба государственной статистики

Данные Росстата преимущественно относятся к населению, постоянно проживающему на территории России. В этом их большое преимущество, т.к. административная статистика ФМС в подавляющем большинстве случаев характеризует временную трудовую миграцию.

1. Росстат ежемесячно проводит Обследование населения по проблемам занятости (за год опрашиваются 830 тыс. чел.), в анкету которого с 2012 г. включены вопросы, позволяющие «увидеть» международных трудовых мигрантов:
 - С какого года Вы непрерывно проживаете в данном регионе Российской Федерации (указать – с рождения или год прибытия);
 - Где вы проживали один год назад (указать регион РФ или иностранное государство);
 - Гражданство (*к сожалению, этот вопрос задан в неудобной форме – «являетесь гражданином России / другого государства», без уточнения страны иностранного гражданства, что не позволяет сделать распределение полученных ответов по странам гражданства мигрантов*).

Данные, собранные с помощью «миграционного модуля» в ходе Обследования по проблемам занятости, недавно стали доступны по запросу. В том числе можно получить информацию об уровне образования иностранных граждан в возрасте 15-72 лет, их занятости и некоторых других характеристиках. Отметим, что в Обследовании включаются иностранцы, относящиеся к постоянному населению.⁶⁷

⁶⁶ Данные ежеквартально размещаются на сайте Росстата и публикуются в официальных статистических изданиях: бюллетене «Социально-экономическое положение федерального округа», докладе «Социально-экономическое положение России», журнале «Статистическое обозрение». Однако, данные публикуются в измененном виде. Например, данные по разрешениям на работу отражают только те из них, которые были продлены на срок до 1 года, краткосрочные разрешения (до 3 мес.) в отчетность Росстата не попадают. Таким образом, сезонная миграция остается вне учета. Сведения о патентах показаны в пересчитанном виде («в среднем за год»), а не нарастающим итогом (общее количество проданных патентов за период). Поэтому данные первоисточника - ФМС представляются более полными и точными, и можно рекомендовать пользователям обращаться к информации, полученной непосредственно из ФМС.

⁶⁷ Согласно пояснениям, полученным из Росстата, в обследовании населения по проблемам занятости принимают участие следующие иностранные граждане: прибывшие в Россию на постоянное жительство или ищущие убежище, включая и тех из них, кто не успел оформить регистрационные документы; постоянно проживающие в Российской Федерации; прибывшие в Российскую Федерацию на учебу или работу на срок 1 год и более (независимо от того, сколько времени они пробыли в стране, и сколько им осталось находиться в России).

2. В ходе всероссийских переписей населения Росстат собирает информацию о месте рождения и гражданстве населения, постоянно или временно находящегося на территории страны, что в сочетании с социально-демографическими характеристиками позволяет выделить контингенты трудящихся-мигрантов. В рамках последних переписей населения 2002 г. и 2010 г. также с помощью специального короткого вопросника собиралась информация об иностранцах, временно находившихся на территории России с разными целями, в т.ч. – с целью работы,⁶⁸
3. В рамках текущего учета долгосрочной миграции собираются сведения об основной причине, вызвавшей необходимость переезда, в т.ч., содержится вариант ответа: «на работу».

Роль ФМС как производителя административной статистики трудовой миграции в последние годы резко возросла. Большим шагом вперед стало появление формы 1-РД с соответствующими тематическими разделами, а также развитие ресурсов Центрального банка данных, позволяющего детализировать информацию о потоках и контингентах трудовых мигрантов.

До 2010 г. ФМС передавала стандартные статистические отчеты по формам 2-Т миграция (о привлеченной иностранной рабочей силе) и форме 1-Т миграция (по гражданам РФ, трудоустроенным за рубежом через лицензированные агентства) в Росстат. Поскольку форме 2-Т были присущи методологические недостатки, искажавшие показатели, было принято решение изменить принцип формирования статистики трудовой миграции. Кроме того, в 2010 г. появились новые категории учета – высококвалифицированные специалисты и патенты, продаваемые гражданам стран СНГ для работы в частных домохозяйствах.

В настоящее время ФМС разрабатывает статистику по всем категориям иностранных работников, получающих документы для работы в России. Разделы 6 и 13 формы 1-РД содержат в совокупности свыше 200 показателей, отражающих в деталях процедурные вопросы, связанные с трудовой миграцией. Многие пользователи считают эту форму важнейшим источником оперативной информации о трудовой миграции. Основным ограничением формы 1-РД является отсутствие распределения иностранных работников по странам гражданства (эти сведения разрабатываются только по проданным патентам) и иным переменным. Но это ограничение неизбежно вытекает из технических особенностей формы 1-РД (главное предназначение которой - отражать результаты работы ФМС по всем многочисленным направлениям деятельности Службы). Недостающую информацию по переменным можно получить с помощью запроса и выгрузки таблиц из Центрального банка данных по учету иностранных граждан. В частности, речь идет о распределениях иностранных работников по странам гражданства, полу, возрасту, основным профессиональным группам и видам экономической деятельности. Такие распределения можно получить по каждой из основных категорий иностранных работников - имеющих обычные разрешения на работу (по квотам), получивших разрешение вне квоты, как квалифицированные специалисты,⁶⁹ получивших патенты, а также иностранцев, прибывших как высококвалифицированные специалисты.⁷⁰ Таких широких возможностей получения статистики по международным трудовым мигрантам не предоставляет ни одна из рассмотренных в отчете стран.

Форма 1-Т миграция осталась без изменений и содержит следующие разделы:

I. Половозрастной состав российских граждан, выехавших на работу за границу

⁶⁸ Однако, эта информация была неполной и, что самое важное, мало сопоставимой с административными данными ФМС России.

⁶⁹ Группа профессий, должностей, утверждаемая ежегодно Министерством труда по специальным запросам работодателей. В 2011 г. в списке было около 40 позиций, половина из которых – руководители предприятий и их подразделений, остальные – в большинстве своем представители разных инженерных специальностей.

⁷⁰ Эта категория существует с июля 2010 г. и предполагает упрощенный порядок допуска на российский рынок труда иностранцам, уровень годовой зарплаты которых составляет для разных категорий работников от 750 тыс. до 2 млн. руб. в год.

- II. Численность российских граждан по странам приема, уровню образования, продолжительности профессиональной деятельности, предусмотренной в контрактах и договорах подряда
- III. Численность российских граждан, выехавших на работу за границей, по категориям занятости
- IV. Распределение российских граждан, выехавших на работу за границей, по видам деятельности
- V. Профессиональный состав российских граждан, выехавших на работу за границей

Данная статистика отражает небольшую часть реальной трудовой эмиграции, к тому же очень узкого её сегмента по видам деятельности. Как показывает практика, за последние годы по этому каналу трудоустройства из России уезжают около 70 тыс. чел. в год, из них 80% трудоустраиваются на судах под иностранными флагами, а почти все оставшиеся работники – это студенты, выехавшие по программам каникулярной занятости.

Недостатки административной отчетности о международной трудовой миграции в России характерны для всех стран, ведущих учет на основе разрешительных документов. Данные охватывают только легальную часть трудовой миграции, и есть вероятность повторного счета, если иностранец получал разрешение на работу в разных регионах России или по разным специальностям. В учет не попадают трудящиеся-мигранты из Белоруссии и Казахстана, т.к. им не нужно получать разрешение на работу как гражданам государств, входящих в Единое экономическое пространство.⁷¹

4.3.3 Учебная (образовательная) миграция

Данные по международной учебной (образовательной) миграции в РФ можно найти, как минимум, в двух источниках. Для формирования официальной отчетности по образовательной миграции Росстатом (через свои территориальные органы) до 2012 г. собирались сведения непосредственно из учреждений среднего и высшего профессионального образования. Эта информация отражала распределение студентов по странам гражданства (до 2010 г. применялась формулировка – страна проживания), формам обучения (очная, заочная, по международным договорам, на условиях общего приема и иное) и типам учебных заведений по формам собственности – государственная и муниципальная, или негосударственная. До 2010 г. данные вносились в формы отчетности 2-НК и 3-НК, в которых имелся специальный раздел для учета международной студенческой мобильности. С 2010 г. используются обновленные формы ВПО-1 и СПО-1.⁷² С 2012 г. субъектом статистического наблюдения является Министерство образования и науки, которое аккумулирует отчеты из вузов и затем передает сводные данные в Росстат.

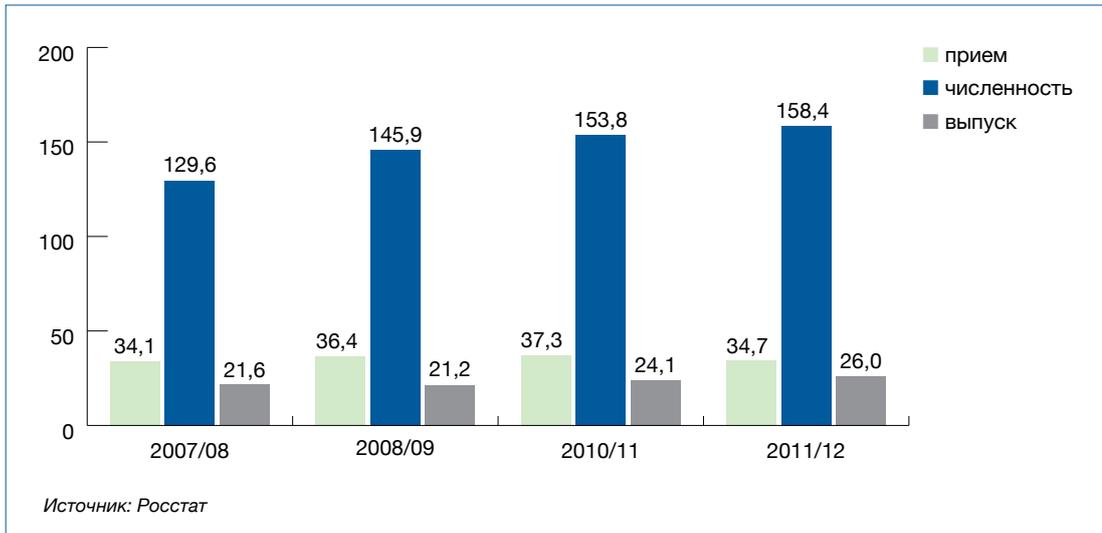
Обобщенная информация (Рис. 12) публикуется в Российском статистическом ежегоднике (прием, контингент или численность и выпуск по учебным годам⁷³). При построении временных рядов нужно учесть, что до 2007 г. отчетность предоставлялась только учебными заведениями муниципальной и государственной форм собственности. С 2007 г. сведения стали поступать и из негосударственных высших учебных заведений, на долю которых пришлось в среднем за последние пять лет около 20% приема, 26% контингента и 37% выпуска всех иностранных студентов в РФ.

71 Для граждан Республики Казахстан это правило стало действовать с января 2012 г., для граждан Белоруссии оно действовало и ранее, благодаря правилам Союзного государства.

72 В формах 2-НК и 3-НК формулировка была следующей: студенты, *постоянно проживающие* в странах СНГ, Балтии и других государствах. В форме ВПО-1 учет ведется по признаку *гражданства*. К сожалению, статистика по учебным заведениям среднего профессионального образования не публикуется, хотя количество иностранных студентов здесь «статистически значимо»: в 2011 г. прием иностранцев в учреждения СПО составил 4, 6 тыс. чел., контингент - 11,2 тыс. и выпуск - 2,2 тыс. (данные Росстата).

73 См., например, http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_13/IssWWW.exe/Stg/d2/07-67.htm; http://www.gks.ru/free_doc/doc_2013/year/year13.rar (таблица 7,57, с. 230)

Рис. 12 Прием, контингент и выпуск иностранных студентов в учреждениях высшего профессионального образования РФ, тыс. чел.



Многолетние статистические разработки ведет Федеральное автономное учреждение «Центр социологических исследований», осуществляя сбор статистики по всем вузам (и применяя собственные формы для сбора информации). В публикациях Центра можно найти намного более широкий круг переменных, характеризующих присутствие иностранных студентов в России. В частности, информация представлена не только по гражданству студентов, но и в разрезе учебных специализаций, образовательных программ, включая краткосрочные, и регионов России. Однако, данные Центра социологических исследований не являются государственной отчетностью. Кроме того, они в большинстве случаев распространяются на коммерческой основе. В перспективе представляется целесообразным рассмотреть вопросы взаимодействия Росстата с ЦСИ, во избежание дублирования сбора данных по одинаковым показателям и категориям и, в то же время, более полного удовлетворения интересов широкого круга пользователей.

4.3.4 Въезды и выезды (статистика пересечений границ)

Данные о лицах, пересекающих границы, собирают в России два ведомства: Пограничная служба ФСБ России учитывает события - пересечения границы гражданами РФ и иностранцами, на основе электронного паспортного контроля; Федеральная миграционная служба с помощью миграционных карт собирает информацию только по иностранцам,⁷⁴ въехавшим в Россию и выехавшим за ее пределы. Отчасти информация по иностранцам, собираемая двумя ведомствами, дублируется. Кроме того, эти сведения отражают скорее число пересечений границ, нежели число физических лиц. В феврале 2008 г. Правительство РФ утвердило правила взаимодействия органов пограничного контроля с Федеральной миграционной службой.⁷⁵ В частности, предусмотрена ежедневная передача в органы ФМС индивидуальных сведений об иностранцах, пересекающих границы РФ.

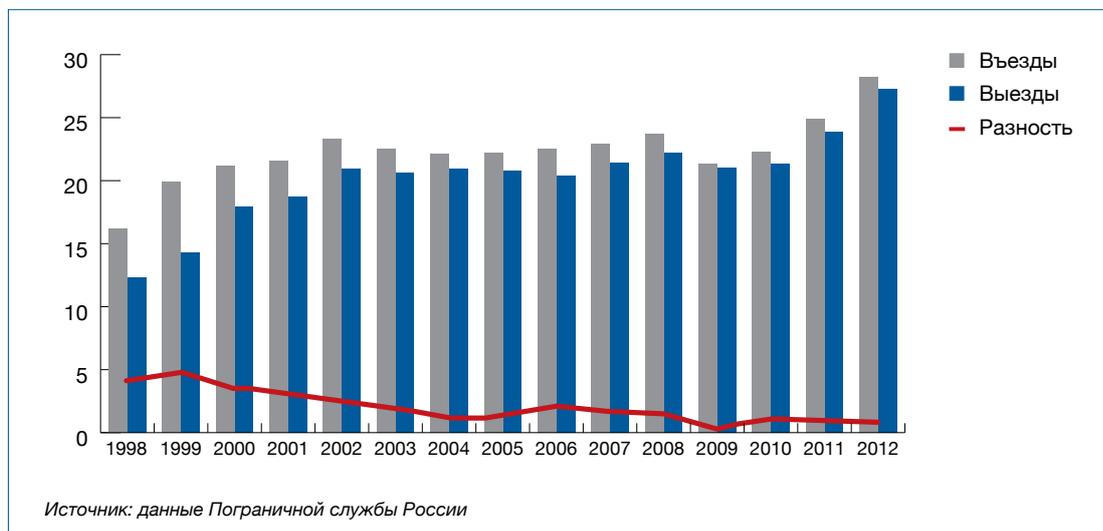
Статистика пограничного контроля. Управление пограничного контроля Пограничной службы со второй половины 90-х годов передает в органы статистики отчетность о фактическом количестве иностранцев, въехавших в Российскую Федерацию и выехавших из нее по целям поездок и по видам транспорта. Также в органы статистики передаются сведения о гражданах России, выехавших за рубеж по целям поездок. На Рис. 13 показана динамика въездов и выездов по данным Пограничной службы: заметно снижение разности, что отражает улучшение учета в связи с

74 За исключением дипломатов и иных немногочисленных привилегированных категорий иностранцев.

75 См. Постановление Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 77.

ростом степени оснащённости границ в пунктах пропуска.⁷⁶

Рис. 13 Данные Пограничной службы ФСБ России о количестве въездов и выездов иностранных граждан, млн. чел.



Распределение иностранцев по целям поездок, разумеется, зависит от страны гражданства (среди граждан дальнего зарубежья намного больше туристов, нежели среди граждан СНГ), но в среднем в ежегодном потоке около 60% прибывших указывают частную цель въезда, пятая часть - деловую, примерно 10% - туризм, менее 8% - обслуживающий персонал⁷⁷ и остальные - транзит. Такое соотношение наблюдается на протяжении нескольких последних лет. До 2009 г. в отчетности присутствовала цель «на постоянное место жительства», но впоследствии она была исключена, т.к. эти данные трудно интерпретировать: такую цель могли указывать как вновь прибывшие иммигранты, так и резиденты РФ, возвращающиеся в Россию после краткосрочной поездки за рубеж.

Статистика Пограничной службы ежегодно передается в Росстат и публикуется в ежегодных бюллетенях «Численность и миграция населения» и статистических сборниках в разделах по туризму.⁷⁸ В открытых публикациях данные о гражданах России, выехавших за рубеж, приводятся только по странам дальнего зарубежья,⁷⁹ хотя обмен потоками с государствами бывшего СССР значителен. В перспективе представляется целесообразным проработать вопрос о включении стран региона СНГ и Балтии в публикации Росстата по этой теме.

Миграционные карты. В первые годы после введения миграционных карт в подразделениях ФМС не было возможностей для ввода и обработки всей информации, и существовавшая отчетность по картам ограничивалась сведениями о количестве распространенных бланков. К настоящему времени положение улучшилось, ФМС регулярно публикует сведения о количестве выданных, собранных и обработанных карт (Рис.14).

Информация вводится в Центральный банк данных по учету иностранных граждан и используется для служебных нужд ФМС. Основные показатели регулярно публиковались (до недавнего времени) в открытой форме статистической отчетности ФМС - 1 РД. Миграционная карта содержит

⁷⁶ На такие показатели, как уже отмечалось выше, прямо влияет наличие у России стран-партнеров по Единому экономическому пространству и принадлежность страны к Союзному государству России и Белоруссии. В отношении граждан из этих стран-партнеров применяются облегченные методы контроля на границах.

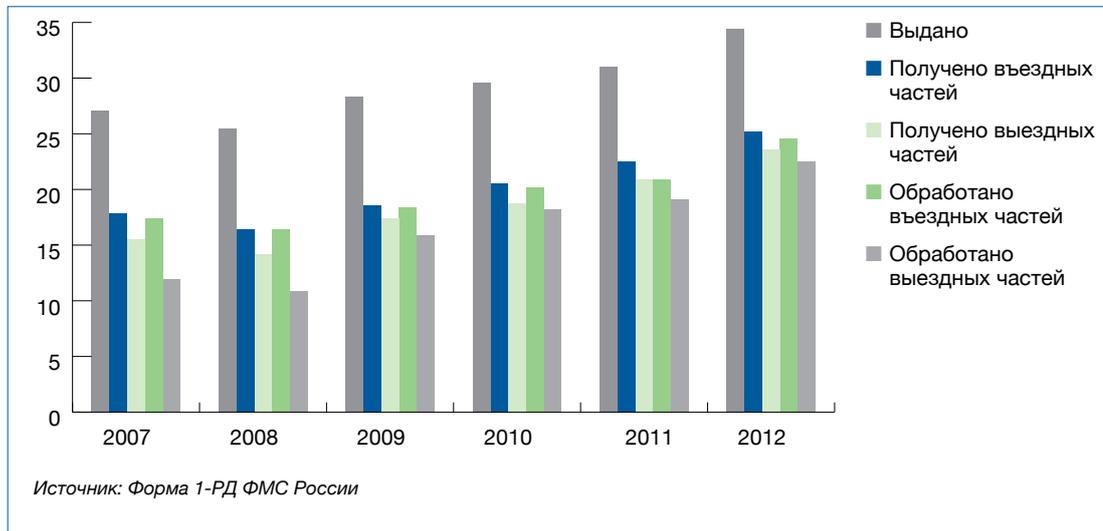
⁷⁷ К нему относятся водители автотранспортных средств и экипажи морских, речных и воздушных судов, бригады железнодорожного транспорта.

⁷⁸ См., например, http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_11/IssWWW.exe/Stg/d1/10-12.htm

⁷⁹ См. http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_11/IssWWW.exe/Stg/d1/10-14.htm

сведения о дате рождения, поле, гражданстве иностранца, предполагаемой продолжительности пребывания и цели поездки (в т.ч. - служебная, коммерческая, учеба, частная, туризм, работа, транзит и пр.)

Рис. 14 Основные показатели распространения и обработки миграционных карт ФМС России в 2007-2012 гг., млн. чел.



В перспективе представляет интерес разработка именно этих характеристик и, в особенности, сопоставление полученных распределений с теми данными, которые предоставляет Пограничная служба. Необходимо рассмотреть вопрос об унификации формулировок целей въезда в миграционных картах ФМС и учетных формах Пограничной службы. Методология учета выданных миграционных карт и учета потоков при паспортном контроле различна. Разность между количеством выданных миграционных карт и учетных въездов очень велика. Требуется консультация со специалистами ФМС и Пограничной службы для уточнения причин таких расхождений и возможностей интерпретации публикуемых данных.

4.3.5 Учет миграции в переписях населения

Программы переписей населения СССР и постсоветских Всероссийских переписей формировались по методологии, предусмотренной мировым и отечественным опытом. Однако, до 2002 г. некоторые вопросы, считающиеся в международной практике важными для изучения состава населения и, в частности, миграции, в отечественные переписи не включались. Например, в 2002 г. впервые отдельным пунктом в переписной лист был введен вопрос о гражданстве, в предыдущих переписях включенный в качестве дополнения к вопросу о национальности. Перепись 2002 г. стала первым опытом сбора данных о международной миграции в её традиционном понимании. Также Росстатом впервые была предпринята попытка изучить контингент временных мигрантов, находившихся в России с целью работы, учебы и др. В 2010 г. этот опыт был повторен. Т.н. «короткий» вопросник был адресован иностранцам, временно находившимся (не более года) на территории России. Респонденты ответили на вопросы демографического характера (пол, год рождения), а также указали страну постоянного проживания, цель приезда в Россию, продолжительность проживания, страну рождения и гражданства. В 2010 г. сведения были получены менее чем о полумиллионе иностранных граждан, хотя, по данным ФМС России, на момент переписи легально находились на территории страны несколько миллионов иностранцев.

Табл. 14 **Номера и содержание вопросов, относящихся к миграции, в программах Всероссийских переписей населения 2002 г. и 2010 г.**

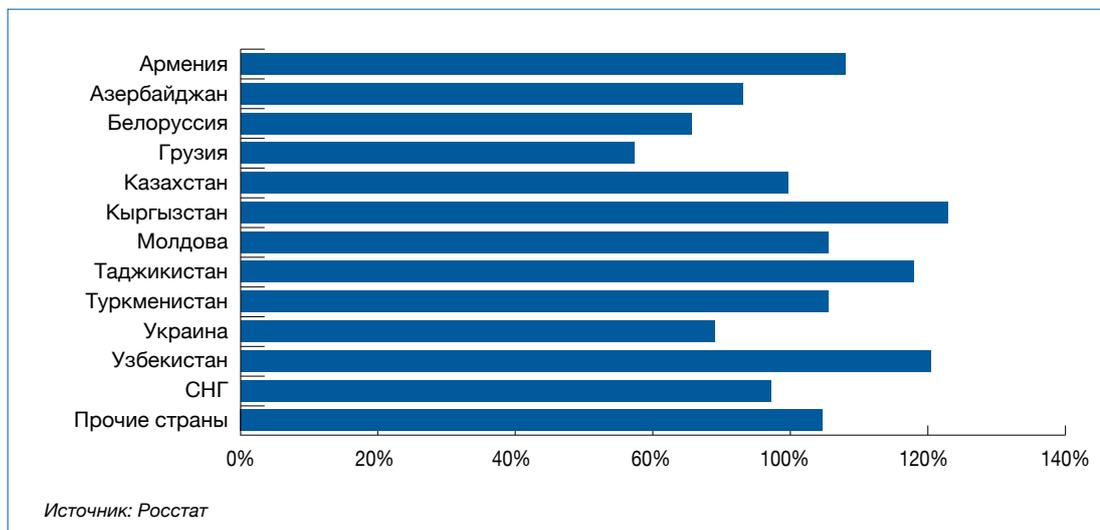
2002 г.	2010 г.
Долгосрочная миграция	
4. Место Вашего рождения	4. Место Вашего рождения
6. Ваше гражданство Россия, другое _____ без гражданства _____	6. Ваше гражданство - Российской Федерации <input type="checkbox"/> Для граждан иностранного государства и лиц с двойным гражданством запишите наименование государства _____ _____ <input type="checkbox"/> - без гражданства <input type="checkbox"/>
7. Ваша национальная принадлежность -	7. Ваша национальная принадлежность По самоопределению в соответствии со ст. 26 Конституции РФ _____ Отказ от ответа
12. В этом городе (городском поселении или сельской местности района) Вы проживаете непрерывно с рождения (да/нет – укажите год, с которого Вы непрерывно здесь проживаете _____, если указаны годы с 1989 по 2002 – переход к вопросу «Где Вы проживали в январе 1989 г.»)	12. С какого года вы непрерывно проживаете в этом населенном пункте? с рождения не с рождения (год _____) Для переехавших с ноября 2009 г. по октябрь 2010 г., задайте вопрос 12.2 Где вы проживали в октябре 2009 г.?

Всероссийская перепись населения, проведенная в октябре 2010 г., показала, что численность жителей, родившихся вне границ России, составила 11,2 млн. чел., что было почти на 800 тыс. (или на 7%) меньше, чем во время предыдущей переписи 2002 г. Общее число указавших иностранное гражданство (или отсутствие гражданства) в 2010 г. уменьшилось с 1,025 млн. до 687 тыс.; число лиц без гражданства – с 430 до 178 тыс.

**Обучение
мигрантов
русскому языку**



Рис. 15 Динамика численности лиц, родившихся на территории отдельных стран и постоянно проживающих в России на момент переписей 2002 г. и 2010 г., (отношение показателя 2010 г. к показателю 2002 г., %)



При проведении переписи 2010 г. имелись большие сложности с доступом к респондентам, поэтому переписному персоналу было разрешено получать сведения из административных источников, в первую очередь - домовых книг и иных записей населения в местных органах внутренних дел и жилищно-коммунального хозяйства. В записях, хранящихся в этих источниках, отсутствует ряд важных переменных, таких как гражданство, место рождения и национальность. По этой причине по переписи 2010 г. место рождения не было определено для 4,55 млн. чел. (в 2002 г. - 1,58 млн.), гражданство - 4,14 млн. чел. (в 2002 г. - 1,27 млн.), национальность - для 5,63 млн. чел. (в 2002 г. - 1,46 млн.). Огромное количество лиц с неизвестными характеристиками, прямо или косвенно связанными с миграцией, существенно ограничивает возможности анализа и даже описания.

Несмотря на эти ограничения, перепись позволила увидеть долгосрочные последствия многолетних потоков временной трудовой миграции, которая со временем переросла в миграцию на постоянное жительство. В составе уроженцев других стран заметно выросла доля уроженцев Центральной Азии, и напротив, сократилось население, родившееся в европейской части СНГ (Рис. 15).

Численность иностранных граждан, постоянно проживающих в России, в большой степени зависит от политики в области предоставления гражданства. Если в стране натурализация происходит быстро, иностранное население будет подвержено постоянному обновлению. Из иностранцев, учтенных первой переписью, подавляющее большинство к моменту второй переписи могут уже стать гражданами страны, что отмечалось в период между переписями 2002 г. и 2010 г. в России. Поэтому изучать динамику иностранного населения в период между переписями довольно сложно. Подобные сведения можно принимать во внимание только на текущую дату - момент переписи. Для оценки полноты охвата и качества данных информацию, собранную в ходе переписи, желательно сравнить с административными данными ФМС о численности и составе иностранных граждан, на законных основаниях проживающих в России (по виду на жительство или разрешению на временное проживание).

4.3.6 Статистика получения гражданства РФ

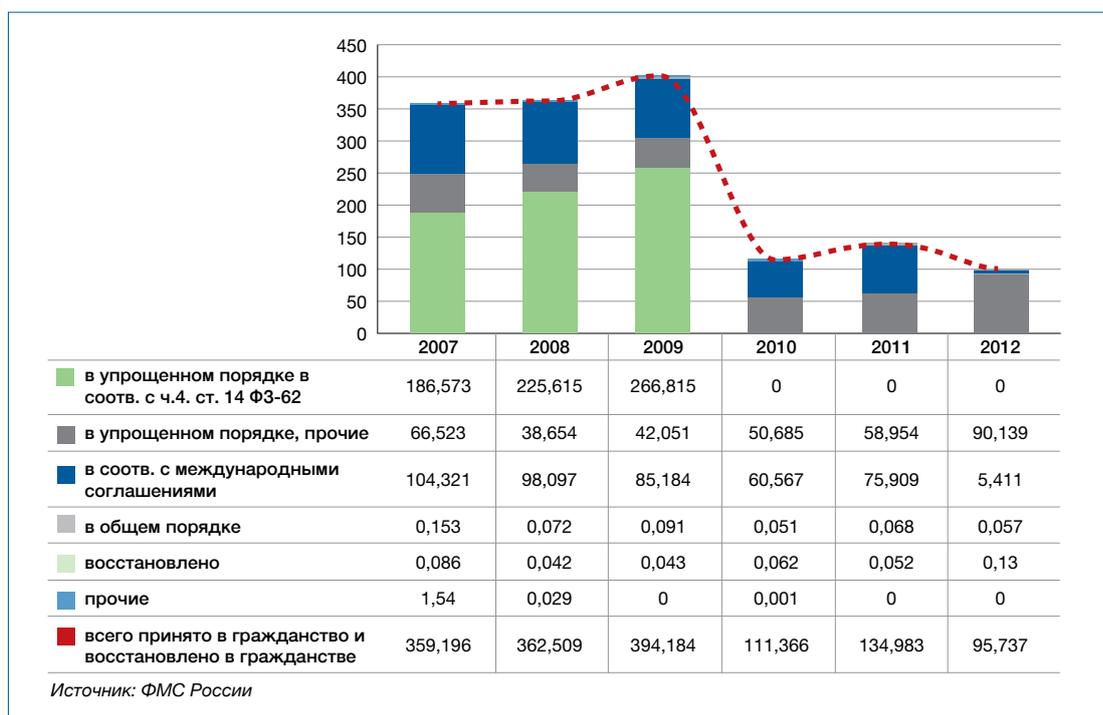
Вопросы предоставления российского гражданства рассматриваются и отражаются в статистике двумя ведомствами - ФМС и МИД России. Основная часть процедур производится Федеральной миграционной службой. Разнообразие данных по этому важнейшему вопросу, отражающему

итог иммиграции, непрерывно росло, начиная с 2006 г., когда ФМС распространила первый статистический сборник, содержащий основные статистические показатели, в т.ч. - по приобретению гражданства РФ с 1992 г. с распределением по странам предыдущего гражданства.⁸⁰

С 2007 г. общие показатели предоставления гражданства по линии ФМС стали публиковаться онлайн в форме 1-РД практически на ежемесячной основе. Главным преимуществом этой формы была детализация статей, на основании которых иностранцы получали российское гражданство. Эта детализация позволяет лучше понять, какие категории соискателей имеют преференции, и как меняется их соотношение вслед за изменением законодательства. Статистика отчетливо показывает, что до 2010 г. практически все соискатели гражданства РФ получали его в упрощенном порядке (99,9%). Отмена части 4 ст. 14 Закона о гражданстве в 2009 г. привела к немедленному сокращению общего количества лиц, получивших гражданство РФ.

Кроме того, указанные изменения перераспределили «поток» соискателей и существенно увеличили количество лиц, получивших гражданство РФ в упрощенном порядке по международным соглашениям с Казахстаном, Белоруссией и Кыргызстаном. Граждане этих государств (за редким исключением) имели право обращаться за получением гражданства РФ без предварительного получения разрешений на временное проживание и видов на жительство. Доля бывших граждан указанных стран резко возросла (в особенности Кыргызстана – почти до 40% всех получивших гражданство России в 2011 г.).

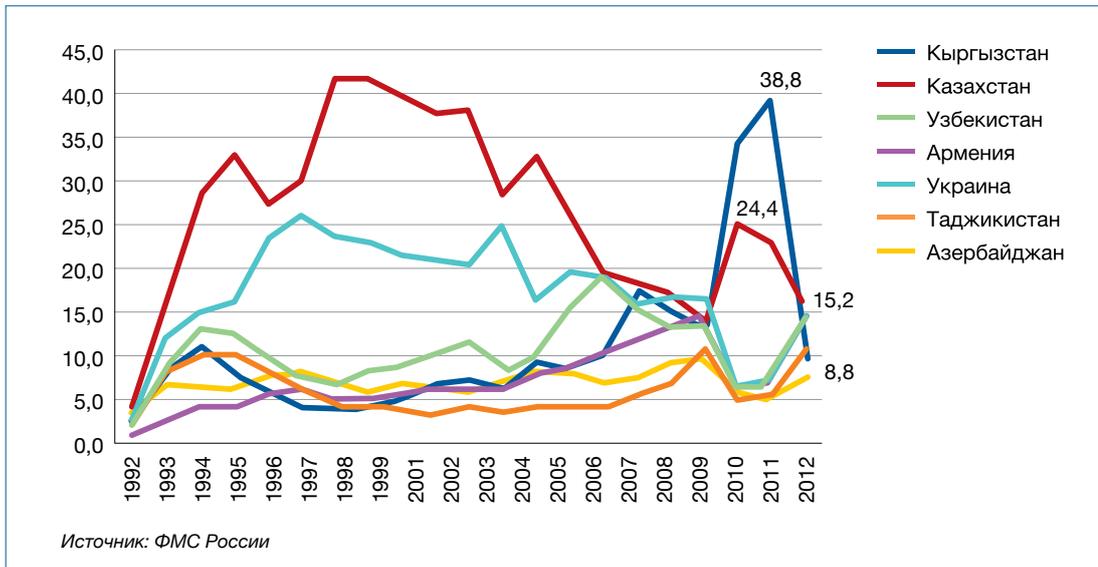
Рис. 16 *Динамика численности лиц, получивших гражданство РФ по линии ФМС России, по основным категориям, тыс. чел.*



Указ Президента РФ, подписанный в конце 2011 г., установил требование обязательного получения вида на жительство всеми заявителями, включая граждан названных стран. Это существенно увеличило срок ожидания и, следовательно, сократило число лиц, которые смогли получить гражданство в 2012 г. Всего за один год доля граждан Кыргызстана среди всех иностранцев, получивших гражданство РФ, сократилась с 39% до 9%, а граждан Казахстана – с 24% до 15%. Эта динамика хорошо видна на Рис. 17.

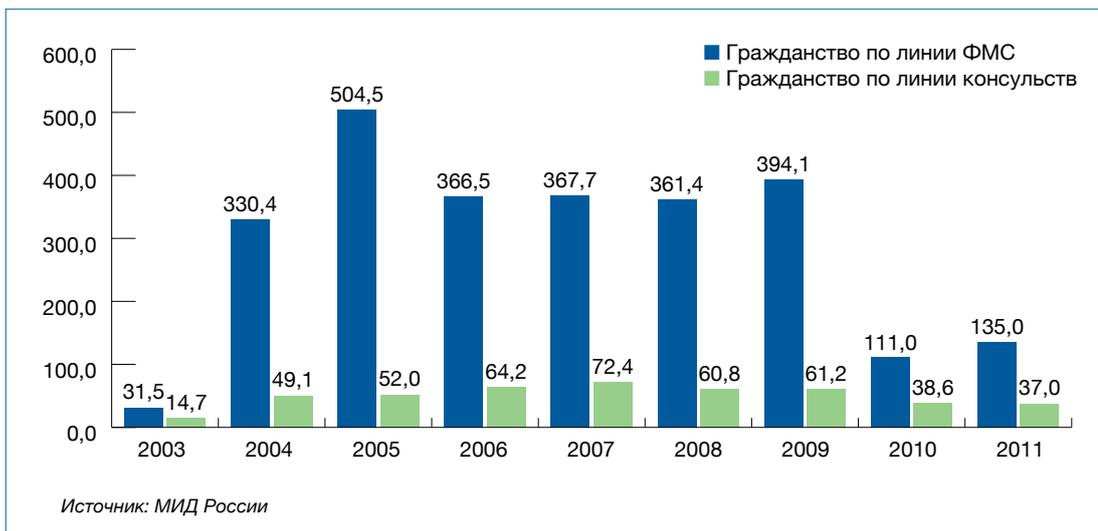
⁸⁰ Сборник информационных материалов для проведения экспертного исследования по определению масштабов незаконной миграции на территории Российской Федерации. Федеральная миграционная служба. М. 2006 г., препринт.

Рис. 17 **Динамика доли граждан отдельных государств среди лиц, получивших гражданство РФ за период с 1992 по 2012 гг., %**



В отличие от практики большинства зарубежных стран, количество лиц, получающих гражданство РФ по линии МИД, очень велико и достигает десятков тысяч в год (Рис. 18). По запросу Министерство предоставляет сведения о количестве лиц, получивших гражданство РФ через консульские учреждения, с распределением по месту нахождения консульств, а не по стране предыдущего гражданства. Но наиболее вероятно, что эти распределения в целом совпадают.

Рис 18 **Число лиц, получивших гражданство РФ по линии ФМС и МИД России, тыс. чел.**



Данные о предоставлении гражданства помогают понять итоги международной миграции, поскольку для большинства иностранцев именно натурализация является главным событием миграционной «биографии», предоставляя мигранту равные права с представителями принимающего сообщества. И часто показатели получения гражданства отражают тенденции и направленность миграционной политики принимающей страны.

4.4 Рекомендации и возможные меры по улучшению наличия, качества и сопоставимости данных по миграции в Российской Федерации

В перспективе органы исполнительной власти РФ, занимающиеся миграцией и статистикой, должны предпринять шаги для постепенного интегрирования различных административных систем учета мигрантов (и населения) и развития межведомственного взаимодействия. Это позволит избежать повторного ввода данных об одном лице, проследить «миграционный цикл» человека, сделать сопоставимыми форматы ввода персональных данных и ускорить обмен агрегированной информацией на национальном уровне. Параллельно решению технических проблем, связанных с объединением разных систем учета, необходимо повышать качество ввода информации, обеспечить более полную разработку имеющихся данных, расширение круга пользователей.

В Табл. 15 отражены сведения о наиболее востребованных видах статистики. В целом, ситуация выглядит достаточно благополучной, особенно с учетом позитивных изменений, которые предполагаются в Государственной информационной системе миграционного учета.

Последний столбец таблицы (фактически – недостающие для анализа данные) заполнен в отношении многих видов миграции. При этом дополнительные виды статистики – это не только данные, которые можно собирать в России. Во многих случаях они могут быть получены исключительно из других стран.

Трудовые мигранты сдают экзамен на водительские права в г. Санкт-Петербург



Табл. 15 Сведения о наиболее востребованных видах статистики в РФ

Вид миграции	Доступные источники	Дополнительные данные и источники, которые отсутствуют или не используются
Иммиграция на постоянное жительство в РФ	<ul style="list-style-type: none"> Система регистрации по месту жительства или месту пребывания на срок 9 мес. и более и основанные на ней данные национального статистического агентства Данные переписей о лицах, проживающих в России, но родившихся за пределами страны, или имевших опыт международной миграции на срок свыше года Система выдачи видов на жительство и разрешений на временное проживание в РФ 	<ul style="list-style-type: none"> Данные стран происхождения об эмиграции в РФ Данные выборочного обследования населения по проблемам занятости (ОНПЗ) о респондентах, родившихся за рубежом или проживавших за год до опроса в других странах (может использоваться частично, т.к. опрашивается население в возрасте 15-72 лет)
Эмиграция на постоянное жительство за рубеж	<ul style="list-style-type: none"> Система снятия с регистрационного учета по месту жительства или месту пребывания на срок 9 мес. и более и основанные на ней данные национального статистического агентства Данные стран назначения о потоках иммиграции из РФ 	<ul style="list-style-type: none"> Данные переписей (обследований) о лицах, родившихся в РФ или имеющих гражданство РФ, и проживающих на территории других государств
Потоки временных трудовых иммигрантов за отчетный период и численность иностранцев, находящихся в стране с целью работы (привлеченная иностранная рабочая сила)	<ul style="list-style-type: none"> Система выдачи разрешений на работу Система выдачи (продажи) патентов Отчеты работодателей о нанятых на работу мигрантах Система постановки на миграционный учет, если указана цель прибытия «работа» Статистика выдачи рабочих виз (частично) Данные на основе миграционных карт (цель въезда «работа») 	<ul style="list-style-type: none"> Данные выборочного обследования населения по проблемам занятости (ОНПЗ) в РФ о месте проживания респондента за год до опроса и о гражданстве респондентов Данные страны происхождения (преимущественно – на основе выборочных обследований домашних хозяйств, при условии, что указан год выезда в РФ и есть возможность выделить поток мигрантов)
Потоки временных трудовых эмигрантов и численность граждан страны, находящихся за рубежом с целью работы	<ul style="list-style-type: none"> Отчеты агентств по найму о контрактах, подписанных в странах происхождения 	<ul style="list-style-type: none"> Данные о разрешениях на работу, выданных гражданам РФ в стране назначения, или о численности занятых граждан РФ за рубежом Выборочное обследование или перепись в стране назначения о гражданах РФ, проживающих в стране (в т.ч., прибывших с целью работы или находящихся в рабочем возрасте)
Учебная иммиграция (студенты учебных заведений высшего профессионального образования)	<ul style="list-style-type: none"> Отчеты учебных заведений о количестве иностранцев, поступивших в учебные заведения, обучающихся и окончивших их Данные системы регистрации мигрантов по месту пребывания или выдачи разрешений на пребывание, если указана цель прибытия - учеба 	-
Учебная эмиграция	<ul style="list-style-type: none"> Данные Министерства образования и науки о гражданах РФ, выехавших за рубеж на учебу при поддержке государства или в рамках государственных программ 	<ul style="list-style-type: none"> Данные о гражданах РФ, принятых на учебу, обучающихся и окончивших учебные заведения в стране назначения Данные учета потоков и контингентов мигрантов в стране назначения (например, граждане РФ, получившие или имеющие разрешение на проживание в связи с учебой в стране назначения) Информационные ресурсы международных организаций (например, OECD/Eurostat, UNESCO, USA Institute of International Education)
Предоставление гражданства	<ul style="list-style-type: none"> ФМС России, МИД России 	
Международная защита и предоставление убежища	<ul style="list-style-type: none"> Системы обработки ходатайств и принятые по ним решения Статистика лиц без гражданства на основе переписи и регистрационного учета 	Данные УВКБ ООН о числе лиц, нуждающихся в убежище в РФ и получивших его, и о численности лиц без гражданства, проживающих в РФ (оценки по собственной методологии УВКБ)
Воссоединение семей (неспециализированный вид статистики – как правило, является частью данных общего характера)	<ul style="list-style-type: none"> Частично – данные текущего учета потоков, при котором указывается цель миграции – создание семьи, переезд к детям/родителям (см. Листок стат. учета миграции) 	Данные системы регистрации иностранных граждан или выдачи разрешений на пребывание в РФ, если указано, что прибыли для создания или воссоединения с членами семьи
Транзитная миграция	<ul style="list-style-type: none"> Статистика пограничного контроля (цель въезда – транзит) 	Визовая статистика МИД России*
Нелегальная миграция	<ul style="list-style-type: none"> Косвенные оценки на основе административных данных ФМС России о данных стран-доноров (последние используются чрезвычайно редко) 	<ul style="list-style-type: none"> Данные о задержаниях на границе страны въезда Данные кампании по урегулированию статуса Данные выборочных обследований домашних хозяйств страны происхождения, которые можно сопоставить с административной отчетностью о легально занятых в РФ иностранцах – жителей соответствующей страны.

* На официальном сайте МИД России теперь публикуется основная статистическая информация. Но пока транзитные визы не выделяются в самостоятельную категорию, см. http://www.kdmid.ru/cons.aspx?lst=cnsfunk&it=/Statisticheskaya_informatsiya.aspx Возможно, эта статистика доступна по запросу.

Это обстоятельство еще раз подтверждает необходимость активного обмена статистикой миграции между государствами региона СНГ и странами вне СНГ, с которыми Россия имеет миграционные связи.

На рассмотрение органам исполнительной и законодательной власти Российской Федерации предлагаются следующие рекомендации, как общего плана, так и по улучшению каждого из существующих и потенциальных источников.

С целью налаживания **интегрированного и координированного подхода** к сбору статистики по миграции на основе всех используемых и потенциальных источников рекомендуется:

1. Для проработки технических вопросов сбора и обмена данными по миграции создать специальную рабочую группу, в которую входили бы представители различных уполномоченных органов.
2. Для разработки статистики миграции оптимизировать процесс сбора данных на основе всех существующих и потенциальных источников, с целью максимального использования уже собранной информации и во избежание повторного сбора одних и тех же данных из разных источников. В частности, в области данных, собираемых на границе, организовать процесс передачи статистических сведений о пересечении границы физическими лицами с разбивкой по гражданству (или стране назначения для граждан РФ), целям въезда.
3. Продолжать работу по расширению технического оснащения и автоматизации сбора данных на основе административных источников.

В области учета **долгосрочной миграции в РФ:**

4. По возможности ускорить решение проблемы автоматизации регистрационного учета граждан России, унификацию программного обеспечения на всей территории страны, приведение его в соответствие с аналогичным модулем (миграционного учета) ЦБДУИГ. Росстату и ФМС России было бы целесообразно можно рекомендовать разработать совместную программу действий в области перехода от бумажных носителей к созданию массивов данных в электронном формате, определить форму контроля качества ввода первичных данных и подготовить соответствующее юридическое сопровождение.

В области **статистики трудовой миграции:**

5. Рекомендовать ФМС России разработать собственные стандартизированные формы отчетности по привлеченной иностранной рабочей силе с выделением подкатегорий мигрантов (с обычными разрешениями на работу; работники, привлеченные вне системы квот; высококвалифицированные специалисты и др.) и самостоятельно публиковать отчетность (ежеквартально или по полугодиям) с выделением демографических, отраслевых и профессиональных характеристик мигрантов. Одновременно было бы полезно провести консультации с Росстатом с целью обсуждения корректности методологии, применяемой при подготовке к публикации информации, полученной из ФМС России.
6. Шире использовать ресурсы выборочных обследований домашних хозяйств для получения данных о международной и внутренней миграции. В частности:
 - продолжить и диверсифицировать разработку и начать публикацию блока «миграционной» информации, собранной в ходе Обследования населения по проблемам занятости (ОНПЗ);

- включить в программы текущих обследований по другой тематике блоки вопросов по миграции: место рождения, гражданство, место жительства за год до проведения опроса, цель переезда и др., а также блок вопросов об отсутствующих членах домохозяйства, с уточнением страны пребывания, цели и времени выезда;
 - провести специализированное обследование для изучения социальных и экономических аспектов миграции и выявления причинно-следственных связей этого процесса;
 - в перспективе рекомендуется провести согласование перечня «миграционных» вопросов в анкетах выборочных обследований, проводимых в России и основных странах-поставщиках мигрантов в РФ, для обеспечения сопоставимости результатов.
7. Для получения более полной картины трудовой миграции в страну и, главное, трудовой эмиграции из России, привлекать дополнительные данные. Для оценки незаконной составляющей трудовой иммиграции целесообразно использовать данные о временно отсутствующем населении, собранные в ходе обследований в основных странах-экспортерах рабочей силы в РФ, сравнивая их с данными официальной статистики ФМС.

В области *учета образовательной миграции*:

8. Провести консультации между Росстатом и Минобрнауки (в лице Центра социологических исследований - ЦСИ) для определения возможности и целесообразности расширения отчетности Росстата. В рамках консультаций проработать вопрос о передаче части информации, собираемой ЦСИ, для общегосударственных нужд, и использовании ее в отчетах Росстата.
9. При наличии запросов пользователей сделать доступной статистику по специальностям или профилям обучения, по типам образовательных программ (бакалавриат, магистратура и др.), добавив отчетность по краткосрочным курсам, срокам обучения, платности образовательных услуг. С целью более полной оценки численности граждан РФ, обучающихся за рубежом, представляется важным использовать статистику стран, в которые российские студенты преимущественно выезжают по частным каналам.

В области *статистики въездов и выездов (пересечения границ)*:

10. Рекомендуется развивать обработку и разработку информации на основе миграционных карт. В частности, наладить производство статистических отчетов не только с общими величинами выданных и собранных карт, но и с информацией о целях въездов в Россию, сроках пребывания. В перспективе, когда появится возможность связывать сведения из въездной и выездной частей карты, можно предпринять усилия для расчёта реальных сроков пребывания и сравнения их с заявленными при въезде. ФМС России имеет техническую возможность выделять физических лиц и количество событий, в этой связи целесообразно провести оценку повторяемости въездов одного и того же иностранца в РФ в течение отчетного периода. Такая информация может стать важным и интересным дополнением к имеющимся данным о долгосрочной и краткосрочной миграции в РФ. Учитывая то обстоятельство, что миграционные карты частично дублируют функции пограничного контроля, следует провести анализ состояния дел в области разработки миграционных карт и оценить целесообразность применения этого инструмента (с точки зрения экономических затрат и получения данных, которые нельзя собрать в рамках пограничного контроля).

В отношении *данных о миграции, собранных в ходе переписей населения*:

11. Расширить возможности пользователей в области построения таблиц с разнообразными распределениями, путем направления запросов в Росстат и его территориальные органы.

12. Обеспечить научной общественности и практикам доступ к микроданным выборочных обследований.
13. Провести экспертную оценку полноты и качества информации, собранной о лицах, которые временно находились на территории страны. Если они будут признаны недостаточными, при следующей переписи населения отказаться от проведения опроса данной части населения.

В отношении **статистики получения российского гражданства:**

14. Для проведения более углубленного анализа можно рекомендовать оценить средний период между въездом мигранта в Россию и натурализацией.
15. В отчетности МИД России желательно выделять случаи натурализации и оформления гражданства РФ детям, родившимся у граждан России за границей.

В настоящем отчете не рассматривались вопросы *статистики правонарушений*, совершенных мигрантами. Но эта информация важна для понимания последствий миграции и факторов, влияющих на положение мигрантов в России. Поэтому можно рекомендовать начать разработку на регулярной основе статистики совершенных правонарушений и преступлений иностранными гражданами с целью противодействия нерегулярной (нерегулируемой) миграции и связанным с ней нарушениям прав человека.

Строительство
Олимпийского парка
в г. Сочи



Листок статистического учета мигранта в РФ

Приложение № 12

Форма № 12П

«П» ЛИСТОК СТАТИСТИЧЕСКОГО УЧЕТА ПРИБЫТИЯ

(к документам о регистрации по новому месту жительства или по месту пребывания)

Записи в листке статистического учета прибытия подлежат использованию только для получения сводных данных о численности и составе мигрантов и относятся к категории конфиденциальной информации

**Регистрация: по месту нового жительства
в том числе в связи с изменением гражданства
по месту пребывания на срок**

с «_____» _____	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
(число)	(месяц)	(год)	
по «_____» _____	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
(число)	(месяц)	(год)	

1. Фамилия			
2. Имя			
3. Отчество			
4. Дата рождения	«_____» _____	<input type="text"/>	<input type="text"/>
	(число)	месяц	(год)
5. Место рождения	государство _____ республика, край, область, округ _____ район, городской район (округ) _____ город, поселок городского типа _____ сельский населенный пункт _____		
6. Пол (подчеркнуть): мужской — 1; женский — 2			
7. Гражданство (указать государство)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
если имеет двойное гражданство, указать государство	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
если изменено гражданство, указать предыдущее гражданство (государство)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
8. Новое место жительства	республика, край, область, округ _____ район, городской район (округ) _____ город, поселок городского типа _____ сельский населенный пункт _____		
9. Последнее место жительства	государство _____ республика, край, область, округ _____ район, городской район (округ) _____ город, поселок городского типа _____ сельский населенный пункт _____		
10. Проживал по последнему месту жительства с	<input type="text"/>	<input type="text"/>	года

Форма № 12П
(продолжение)

11. Основное обстоятельство, вызвавшее необходимость переселения (подчеркнуть)	в связи с учебной — 10; в связи с работой — 20; возвращение к прежнему месту жительства — 30; из-за обострения международных отношений — 40; из-за обострения криминогенной обстановки — 50; экологическое неблагополучие — 60; несоответствие природно-климатическим условиям — 70; причины личного, семейного характера — 80, в т.ч. в связи с переменой места работы супруга(и) — 81, в связи с вступлением в брак — 82, к детям — 83, к родителям — 84; иная причина (указать) _____ — 90, в т.ч. приобретение жилья (покупка, наследование т.п.)
--	---

Форма № 12П
(оборотная сторона)

12. Занятие по последнему месту жительства (подчеркнуть)	До переселения осуществлял трудовую деятельность: сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство — 01; рыболовство, рыбоводство — 05; добыча полезных ископаемых — 10; обрабатывающие производства — 15; производство и распределение электроэнергии, газа и воды — 40; строительство — 45; оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования — 50; гостиницы и рестораны — 55; транспорт и связь — 60; финансовая деятельность — 65; операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг — 70; государственное управление и обеспечение военной безопасности, охранение и предоставление социальных услуг — 75; образование — 80; здравоохранение и предоставление социальных услуг — 85; предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг — 90; предоставление услуг по ведению домашнего хозяйства — 95; деятельность экстерриториальных организаций — 99; учился — 03, в том числе в ВУЗе — 04. Не работал — 09
13. Статус в занятости (подчеркнуть)	работа по найму в качестве: руководителя — 1; специалиста — 2; иного служащего (технического исполнителя) — 3; рабочего — 4; самостоятельно обеспечивал себя работой — 5
14. Вид социального обеспечения по последнему месту жительства (подчеркнуть)	получал: пенсию по старости — 1; по инвалидности — 2; за выслугу лет — 4; пособие по безработице — 12; иные пенсии и пособия — 7
15. Образование (подчеркнуть)	высшее — 1, в т.ч. имеет ученую степень: доктора наук — 2, кандидата наук — 3; неполное высшее профессиональное — 4; среднее профессиональное (среднее специальное) — 5; начальное профессиональное — 6; среднее общее (полное) — 7; основное общее (неполное среднее) — 8; начальное общее (начальное) и не имеющие начального — 9
16. Состояние в браке (подчеркнуть)	женат (замужем) — 1; никогда не был женат (замужем) — 2; разведен(а) — 3; вдовец (вдова) — 4
17. если до переселения проживал с семьей, то прибыл (подчеркнуть): со всей семьей — 1; с частью членов семьи — 2; один (одна) — 3; проживал(а) без семьи — 4	
18. Часть членов семьи уже проживает по новому месту жительства: да — 1; нет — 2	

Сведения проверил и регистрацию оформил

(фамилия и должность ответственного за регистрацию)

« _____ » _____ г. _____ (Подпись)

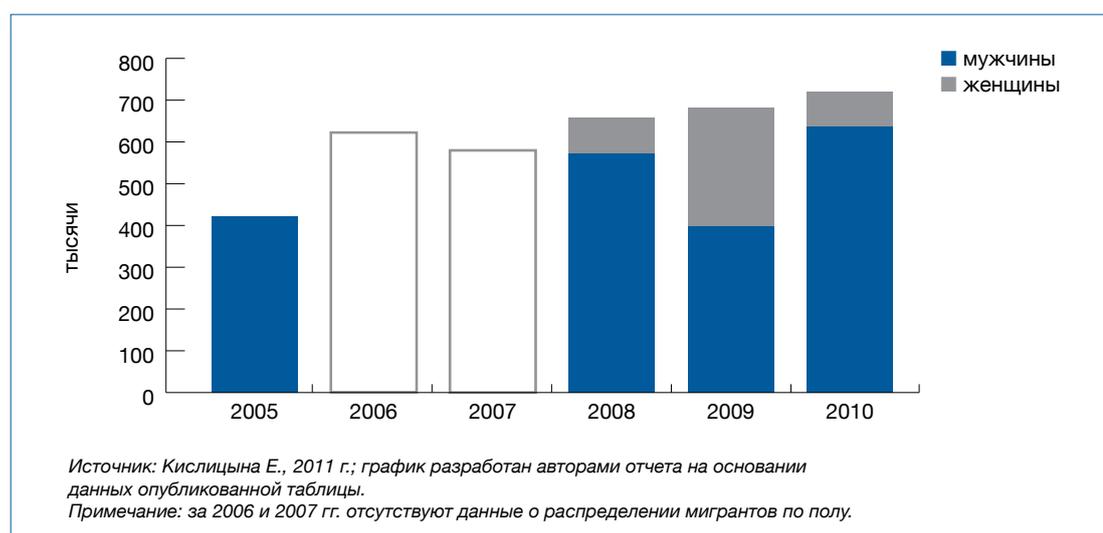
Размер 150 x 280 мм

Глава 5 Статистика миграции в Республике Таджикистан

Введение

В Республике Таджикистан миграционным процессам придается важнейшее значение. Экономическое благополучие сотен тысяч семей зависит от возможности трудоустроиться за рубежом. По оценкам, ежегодно в общем потоке внешней миграции участвует около 800 тыс. чел. (более 10% всего населения или около 17% трудоспособного населения), в числе которых объем трудовой миграции составляет более 95% (или более 700 тыс. чел.) (см. Рис. 19). До 90% общего потока трудящихся-мигрантов направляется в Российскую Федерацию.

Рис. 19 *Потоки трудящихся - мигрантов из Республики Таджикистан, 2005 – 2010 гг., тыс. чел.*



По данным Всемирного Банка, объемы денежных переводов в Республику Таджикистан в последние годы достигают 2 млрд. долл. США в год, или более 35% от ВВП, произведенного в стране (Всемирный банк, 2011 г.). По оценкам, приведенным в Стратегия сокращения бедности Республики Таджикистан на период 2010-2012 гг., семьи, в которых имеются трудящиеся – мигранты, покрывают до 35% своих расходов денежными переводами из-за рубежа.



Парк Рудаки в Душанбе

Рис. 20 *Денежные переводы в Республику Таджикистан, млн. долл. США*



Учитывая важнейшую экономическую и социальную роль миграции в Республике Таджикистан, Правительство страны принимает меры по совершенствованию структур и инструментов управления миграцией. Создана Межведомственная комиссия по регулированию миграционных процессов). В начале 2011 г. вопросы разработки и проведения общегосударственной политики в области трудовой миграции, а также содействия выработке скоординированного подхода к разработке общей миграционной политики в Таджикистане были включены в мандат вновь сформированной и подотчетной Правительству Миграционной службы.

Проводимые реформы в области управления миграционными процессами, однако, замедляются по причине отсутствия эффективной и современной системы сбора, обработки и анализа данных по миграции, которая позволила бы вырабатывать достоверную, объективную и сопоставимую между странами статистику. До сих пор в обществе существуют самые разные мнения по поводу того, сколько мигрантов уезжает из страны, как долго они находятся за рубежом, какие слои общества наиболее мобильны и решают свои социально-экономические проблемы, такие как безработица и низкий уровень жизни, посредством выезда на заработки за границу. С целью определения потоков миграции из Таджикистана используются специально разработанные миграционные карточки, заполняемые гражданами при отъезде за рубеж и при возвращении в страну, проводятся специализированные обследования. Однако качество и разнообразие данных о миграционных процессах продолжает оцениваться критически, как со стороны самого Правительства, так и со стороны экспертного сообщества.

Алишер Ярбабаев, Заведующий Отделом занятости и социальной защиты Исполнительного аппарата Президента Республики Таджикистан, выступает на экспертном совещании, организованном в рамках проекта ОБСЕ-МОМ по гармонизации миграционных данных, Душанбе, январь 2011 г.



5.1 Виды миграции: оценка потребностей в данных

В последние годы развитию существующей системы сбора данных по миграции в Республике Таджикистан уделяется все большее внимание. С целью реализации данной задачи выделяются средства на компьютеризацию нескольких административных ресурсов, прежде всего, системы пограничного контроля и системы выдачи биометрических паспортов. Для более эффективного содействия гражданам, выезжающим за рубеж с целью трудоустройства, предполагается создание единой межведомственной интегрированной информационной сети, в которую войдут данные служб занятости населения, миграции, социального обеспечения, социальных фондов и банков.

Помимо выполнения задачи *разработки политики регулирования миграционных процессов*, необходимость более точной оценки миграционных явлений в Республике Таджикистан продиктована тем, что миграция в Республике рассматривается как часть *политики занятости*. Министерство труда и подчиненные ему структуры (21 подразделение Службы занятости) проводят работу в области содействия трудоустройству граждан за рубежом (предвыездная подготовка и профессиональное обучение, информационные кампании). Постановлением Правительства создан центр подготовки кадров при Министерстве образования (Минобразования), который опирается в своей работе на практику заключения трехстороннего контракта между Минобразования, российским образовательным учреждением и мигрантом. В рамках созданного центра реинтеграции возвращающихся граждан ведется работа по подготовке и заключению двусторонних и других международных соглашений по организованному трудоустройству граждан за рубежом. Однако организация, мониторинг и анализ деятельности министерств и подотчетных им структур существенно осложняются *отсутствием количественных и качественных оценок лиц - граждан Таджикистана, заинтересованных в трудоустройстве и трудоустраивающихся за рубежом*. В связи с работой по подготовке стратегии развития рынка труда до 2020 г. возникает необходимость в получении объективной информации по *квалификации трудящихся-мигрантов*.⁸¹

Разработка *политики экономического развития* также нуждается в достоверных и разнообразных данных по миграции. Национальная стратегия развития на период до 2015 г. и Стратегия сокращения бедности - основные стратегические документы, которые в том числе затрагивают и вопросы миграции. С целью мониторинга реализации данных стратегий Правительство разрабатывает показатели развития, такие как темпы роста, сальдо импорта, уровень инфляции, а также состояние рынка труда и баланс трудовых ресурсов. Кроме этого, решаются задачи по составлению прогнозов развития, в том числе прогнозов по отраслям, а также программ развития секторов промышленности. По информации, полученной в ходе двусторонней встречи, современные данные по миграции не удовлетворяют Министерство экономического развития, так как не отражают действительность и не *дифференцируются по специальностям мигрантов или отраслям экономики*. Для проведения более точной оценки потоков и характеристик трудовых мигрантов Минэкономразвития использует данные принимающих стран, в частности, Федеральной миграционной службы РФ.

Изучение *студенческой миграции* в Республику и из Республики Таджикистан является еще одним важным направлением работы, в частности, для оценки риска «утечки умов». Министерство образования собирает информацию о таджикских гражданах, отправляющихся за рубеж с целью обучения в рамках заключенных международных и межвузовских соглашений, а также об иностранных гражданах, обучающихся в учебных заведениях страны. Например, по информации Минобразования, в 2010 г. 13 тыс. 543 гражданина Таджикистана выехали для обучения в другие страны, в основном в регион СНГ. Однако, имеющиеся данные отражают процессы студенческой миграции только когда она происходит при содействии государства. Самостоятельный выезд за рубеж с целью обучения остается неучтенным.

⁸¹ Стратегия находилась в разработке на момент проведения экспертной оценки.



Посетитель Информационного центра для потенциальных трудовых мигрантов в г. Курган-Тюбе, Таджикистан, организованного при поддержке МОМ и ОБСЕ.

Помимо потребности в получении данных по объемам потоков и численности различных категорий мигрантов, а также их более детальной характеристике, в Республике Таджикистан ощущается необходимость в данных, характеризующих социальные последствия миграции, как для самого мигранта, так и для принимающего и отправляющего сообществ. Влияние миграции на экономическое развитие Таджикистана и его регионов, уровень бедности и доходы населения, семейное благополучие являются важными аспектами, требующими детального изучения и мониторинга.

Важным вопросом миграции в Республике Таджикистан является ее влияние на здоровье выезжающих трудовых мигрантов как до выезда на заработки, так и после их возвращения. Эти данные могут помочь при разработке программ медицинского страхования трудовых мигрантов до отъезда или в стране назначения (работы). Кроме этого, актуальной является задача по выработке эффективных подходов по выявлению инфекционных заболеваний у мигрантов и предупреждению их распространения среди принимающего и отправляющего общества. На момент проведения экспертной оценки в Республике Таджикистан не имелось налаженной системы по отслеживанию состояния здоровья трудящихся-мигрантов. По оценкам, озвученным в ходе двусторонней встречи в Министерстве здравоохранения, около 6 тыс. граждан в год – или 5-10% всего потока трудовых мигрантов – проходили медицинское освидетельствование в лицензированных медицинских учреждениях Таджикистана до отъезда на заработки за рубеж.⁸²

Дальнейшего изучения требует и влияние миграции на уровень образования и квалификации трудящихся-мигрантов, которые в ходе миграции овладевают иностранным языком, навыками работы по тем или иным профессиям, что может являться своего рода «инвестициями» в развитие человеческого капитала.

⁸² Причинами являются добровольный характер освидетельствования, а также непризнание медицинских свидетельств, выданных медицинскими учреждениями Республики Таджикистан, в основных принимающих странах – Российской Федерации и Республике Казахстан. По информации Минздрава Таджикистана, работа по согласованию процедур медицинского освидетельствования ведется в рамках Совета по здравоохранению СНГ. Планы включают в себя разработку межгосударственного соглашения, которое утвердило бы процедуры медицинского освидетельствования трудовых мигрантов до их отъезда из страны исхода; документ (или «медицинскую справку»), подтверждающий соответствие здоровья конкретного мигранта условиям трудоустройства в странах-участниках данного соглашения. Такой согласованный подход может стать основой для создания и разработки базы данных, дающей достоверные оценки как количества выезжающих мигрантов, так и состояния их здоровья.

5.2 Выявление пробелов в существующей системе сбора, обработки и анализа данных по миграции

5.2.1 Обзор существующей системы сбора данных по миграции в Республике Таджикистан

В Табл. 16 перечисляются основные виды данных по миграции, собираемые в Республике Таджикистан.

Табл. 16 *Виды данных по миграции, собираемые в Республике Таджикистан*

	Административные данные*	Статистические данные
Иностранцы граждане, в т.ч. въезжающие на таджикскую территорию, пребывающие в Таджикистан или «иммигранты», и выезжающие из Таджикистана	<ul style="list-style-type: none"> • Выданные разрешения на въезд на территорию республики с целью получения визы • Выданные визы • Пересечение границы (сканирование паспорта и визы) • Регистрация по месту пребывания • Выданные разрешения на пребывание • Выданные разрешения на проживание • Выданные разрешения на работу • Факты трудоустройства ИГ работодателями, оперирующими на территории Таджикистана • Поступление в образовательные учреждения с целью обучения (начального, среднего, среднетехнического и высшего звена) • Ходатайство об убежище и приобретение статуса беженца либо другой формы международной защиты • Получение гражданства Республики Таджикистан • Наложение мер административной ответственности за нарушение миграционного законодательства (в области трудоустройства, пребывания, проживания, включая такие меры как штрафы, выдворение, вынесение решения о запрете на въезд) • Наложение мер уголовной ответственности за совершенные преступления • Биометрические данные 	<ul style="list-style-type: none"> • Миграционные карты, заполняемые при въезде на территорию Таджикистана • Статистические талоны, заполняемые при регистрации по месту жительства в Таджикистане и снятии с регистрационного учета • Выборочные обследования домохозяйств (рабочей силы, уровня жизни) • Перепись населения
Граждане Республики Таджикистан, выезжающие за рубеж	<ul style="list-style-type: none"> • Обращение таджикских граждан за разрешением на въезд на территорию республики иностранному гражданину • Обращения таджикских граждан за помощью в трудоустройстве за рубежом в государственные и негосударственные структуры • Трудоустройство таджикских граждан при содействии государственных и негосударственных структур • Медицинское освидетельствование государственными и частными медицинскими учреждениями граждан Таджикистана, планирующих выезд за рубеж с целью трудоустройства • Пересечение границы (сканирование паспорта и визы) • Выявленные случаи утраты и подделки документов, устанавливающих личность граждан Таджикистана 	<ul style="list-style-type: none"> • Карточки миграционного учета, заполняемые при въезде в Таджикистан и выезде с его территории • Статистические талоны, заполняемые при регистрации по месту жительства в Таджикистане и снятии с регистрационного учета • Выборочные обследования домохозяйств • Разовые специализированные обследования по миграции и связанным с ней вопросам • Перепись населения

* Большинство представленных в таблице событий дополняется также процедурой подачи заявления. Однако с целью упрощения представления комплексной системы сбора данных, этот элемент не отражен в данной таблице.

** В соответствии с международной терминологией, лица, пребывающие в стране в течение периода до трех мес., не считаются иммигрантами, однако они все равно должны учитываться в государственной информационной системе. Данному термину будет уделено отдельное внимание в части, описывающей процесс разработки статистических сведений.

Основные проблемы, присущие всем этапам сбора и обработки данных по миграционным процессам в Республике Таджикистан, идентичны наблюдаемым в Кыргызской Республике:

- 1) Недостаточная техническая оснащенность и ручной процесс обработки: большая часть данных собирается и хранится на бумажных носителях;
- 2) Неполная разработка статистических сведений на основе данных, собранных и хранящихся в административных реестрах или базах данных, даже для нужд самих ведомств;
- 3) Неиспользование данных из административных источников в процессе разработки национальной статистики миграции, за некоторым исключением;
- 4) Отсутствие регулярного обмена административной статистикой между уполномоченными органами;
- 5) Относительно большие интервалы времени между проводимыми выборочными обследованиями.

Преобладание в административных ведомствах методов ведения учетных записей на бумажных носителях имеет объективные причины. Значительное превышение числа выбытий над прибытиями, в целом небольшое количество прибывающих мигрантов, безвизовый режим с подавляющим числом стран пока позволяют ведомствам обходиться ведением записей на бумаге. Определенную роль играют финансовые ограничения, которые не дают возможность быстро провести компьютеризацию всех форм учета движения населения в стране, создать единое программное обеспечение и наладить передачу и обмен данными даже в рамках одного ведомства.

Миграционная служба Республики Таджикистан приступила к автоматизации процесса сбора данных по миграции и разработке эффективной системы учета различных категорий миграции. Эта деятельность, в конечном итоге, должна привести к созданию реестра всего населения, включая базу данных по иностранным гражданам, а также интегрированию уже созданных ведомственных баз данных в единую информационную систему мониторинга миграционных процессов.

Было бы неверным откладывать на отдаленное будущее решение вопросов совершенствования статистики миграции до полной автоматизации рабочего процесса сбора и обработки данных. Поэтому одновременное решение проблем автоматизации и совершенствования статистики, на взгляд экспертов и опрошенных представителей органов исполнительной власти, является наиболее правильным.

В Табл. 17 отражены результаты проведенного анкетирования и опроса представителей уполномоченных органов Правительства Республики Таджикистан⁸³ относительно источников данных, на основе которых уже разрабатывается статистика по отдельным категориям миграции. В первой колонке приводятся дополнительные возможные источники данных, которые пока еще не используются, или не используются регулярно.

⁸³ В декабре 2010 г. – январе 2011 г.

Табл. 17 **Виды миграции и используемые или потенциальные источники данных в Таджикистане**

Предмет учета	Используемые источники данных	Потенциальные источники данных
Общие потоки: перемещения населения через государственные границы		<ul style="list-style-type: none"> Система пограничного контроля Миграционные карты (заполняемые гражданами Таджикистана и иностранными гражданами) Выдача виз (частично в свете большого количества стран с безвизовым режимом)
Долгосрочная иммиграция (на постоянное жительство)	<ul style="list-style-type: none"> Система регистрации по месту жительства (стат. талоны к листкам прибытия) и основанные на ней данные Агентства по статистике об иммигрантах Перепись населения (потоки в период между переписями и данные о лицах, проживающих в стране, но родившихся за ее пределами, являющихся иностранными гражданами или имеющих опыт миграции на срок свыше года) 	<ul style="list-style-type: none"> Система пограничного контроля (намерение о миграции - если учитывается причина въезда – на ПМЖ) Миграционные карты, заполняемые на границе (гражданами и ИГ – при условии их разработки по причинам миграции) Частично (для ИГ) - система выдачи вида на жительство (количество выданных разрешений) Данные стран происхождения об эмиграции в Таджикистан В перспективе - регистр населения и ИГ
Долгосрочная эмиграция (на постоянное жительство**)	<ul style="list-style-type: none"> Система снятия с регистрации по месту жительства (стат. талоны к листкам убытия) и основанные на ней данные Агентства по статистике об эмигрантах Перепись населения (потоки в период между переписями) 	<ul style="list-style-type: none"> Данные государственных статистических служб стран назначения об иммигрантах из Таджикистана В перспективе - регистр населения и иностранных граждан
Трудовая иммиграция	<ul style="list-style-type: none"> Отчеты органов миграционной службы о численности иностранных граждан, работающих по контрактам (форма 2-Т миграция) Отчеты объединений, предприятий, организаций, учреждений, получивших разрешение на привлечение иностранной рабочей силы (без совместных и иностранных предприятий), органам миграционной службы Таджикистана, выдавшим разрешение (форма 3-Т миграция) Выборочные обследования, в частности, рабочей силы (если данные о годе прибытия доступны и достоверны) 	<ul style="list-style-type: none"> Статистика выдачи рабочих виз Система пограничного контроля (если указывается причина въезда) В перспективе - отчетность по специальным программам, разработанным для отдельных видов трудовой миграции Статистика выданных разрешений на работу иностранным гражданам Заключение государственного агентства по социальной защите, занятости населения и миграции Министерства труда и социальной защиты населения по привлечению иностранной рабочей силы
Трудовая эмиграция	<ul style="list-style-type: none"> Отчеты агентств по найму о контрактах, подписанных в странах происхождения (форма 1-Т миграция) Карточки миграционного учета Обследования граждан страны, выбывших на работу за рубеж (если известна дата выезда) 	<ul style="list-style-type: none"> Системы выдачи разрешений на работу и отчетов работодателей в стране назначения Система пограничного контроля (намерение о миграции - если учитывается причина въезда – работа) Миграционные карты, заполняемые на границе иностранными гражданами – при условии разработки по причинам миграции
Учебная иммиграция	<ul style="list-style-type: none"> Отчеты учебных заведений о количестве иностранцев, поступивших в учебные заведения и окончивших их 	<ul style="list-style-type: none"> Административные системы регистрации иммигрантов или выдачи разрешений на пребывание в стране, по целям (прибывшие на учебу)
Учебная эмиграция	<ul style="list-style-type: none"> Статистика реализации межгосударственных соглашений об обучении граждан за рубежом 	<ul style="list-style-type: none"> Данные принимающих стран о таджикских гражданах, принятых на учебу, обучающихся и окончивших учебные заведения в стране назначения Данные текущего учета в странах назначения (прибывшие с целью учебы) Выборочные обследования или переписи в стране назначения (граждане Таджикистана, находящиеся за рубежом с целью учебы) Информационные ресурсы международных организаций (например, OECD/Eurostat, UNESCO, USA Institute of International Education)

Предмет учета	Используемые источники данных	Потенциальные источники данных
Оценки нелегальной миграции	<ul style="list-style-type: none"> Данные о жертвах торговли людьми 	<ul style="list-style-type: none"> Данные о задержаниях на границе страны въезда Данные о задержании за нарушение миграционного режима на территории страны Данные о предпринятых правоприменительных действиях (наложение штрафа, вынесение решения о выдворении/депортации, реализация решения о выдворении/депортации) Данные об осужденных за участие в торговле людьми или незаконном ввозе мигрантов Данные выборочных обследований домохозяйств в странах происхождения, которые можно сопоставить с административной отчетностью, существующей в Таджикистане
Возвратная миграция	<ul style="list-style-type: none"> Выборочные обследования (при указании места проживания за год до обследования) Опрос домохозяйств Министерством труда и социальной защиты населения 	<ul style="list-style-type: none"> Системы пограничного контроля (по целям – граждане, возвращающиеся на ПМЖ) Системы регистрации места жительства Статистика реализации реадмиссионных соглашений (недобровольная возвратная миграция) Статистика содействия в добровольном возвращении (страны назначения, МОМ)
Предоставление гражданства (натурализация)	<ul style="list-style-type: none"> Иммигранты - данные уполномоченных органов 	<ul style="list-style-type: none"> Эмигранты – данные из стран въезда (при наличии таковых)

* Или, в соответствии с международными рекомендациями (ООН 1998), с целью смены «обычного места проживания» на период от 1 года.

** То же.

Ниже анализируется качество статистики, разрабатываемой по каждой из основных категорий миграции и общей подвижности населения.

5.2.2 Перемещения через границы Республики Таджикистан

Оценка перемещений населения в страну и из страны может основываться на трех административных источниках: статистике выдачи виз; данных прохождения паспортного контроля на пунктах пропуска через государственную границу и данных миграционных карт, заполняемых гражданами при въезде в страну и выезде из нее. На основе этих данных может разрабатываться общегосударственная политика миграции; оцениваются главные направления движения населения, основные цели въезда на территорию страны и предполагаемая длительность пребывания, сезонные перемещения населения, приграничная миграция, транзитная миграция. Эти данные также востребованы в региональном и международном контексте (см. Табл. 21 Приложений).

В Республике Таджикистан процедура выдачи виз пока не компьютеризирована, хотя и существуют планы в ближайшем будущем создать специализированную базу данных по визовому делопроизводству. Информация собирается на бумажных носителях и разрабатывается только с целью составления внутренних плановых отчетов Министерства иностранных дел и для представления в Правительство Республики Таджикистан. Принимая во внимание, что большинство случаев въезда и выезда связано с перемещением граждан СНГ, с которыми у Таджикистана установлен безвизовый режим, а также самих таджикских граждан, разработка статистики выдачи виз с целью мониторинга процесса въезда и выезда иностранных граждан не может считаться приоритетным направлением. Тем не менее, налаживание регулярной отчетности по выданным визам может способствовать реализации визовой политики как таковой, а также созданию инструментов противодействия случаям нарушения миграционного законодательства и борьбы с нерегулярной (незаконной) миграцией.

Пограничная статистика, фиксирующая случаи пересечения границы, как гражданами Таджикистана, так и иностранными гражданами, напротив, должна давать представление обо всех случаях въезда в Таджикистан и выезда из него. Однако, по информации, полученной во время проведения встреч с представителями уполномоченных органов Республики Таджикистан, пограничная статистика пока не разрабатывается даже с целью определения общих потоков перемещения населения или в целях выработки статистики туризма, что является общепринятой практикой в других странах региона (Казахстан, Кыргызстан, РФ). Существующая в Таджикистане система пограничного контроля еще не является источником полных и достоверных сведений о въезжающих и выезжающих категориях гражданах. Тем не менее, представляется важным начать процесс разработки статистических сведений по перемещениям граждан через государственную границу, даже если охват не будет полным. Это поможет выйти на оценку основных характеристик (страны назначения и исхода, причины въезда, пол) и позволит разработать более эффективные инструменты государственного управления.

В Республике Таджикистан существуют два типа *миграционных карт*, заполняемых при въезде и выезде: миграционные карты для иностранных граждан (МКИГ) и карточки миграционного учета (КМУ), заполняемые гражданами Таджикистана. Данные источники информации отличаются друг от друга, прежде всего, своим предназначением: если КМУ выполняют задачу сбора информации только для разработки статистических данных о потоках и характеристиках выезжающих и возвращающихся граждан Таджикистана, то МКИГ являются, прежде всего, инструментом иммиграционного контроля (на этапе временного пребывания в Таджикистане). МКИГ предполагают проставление отметок о датах въезда и выезда, регистрации и изменении срока пребывания на таджикской территории. МКИГ состоят из двух одинаковых частей, объединенных одним номером, и предполагают сбор информации о дате рождения, поле, гражданстве, цели визита, приглашающей стороне, сроке пребывания.

Оба вида используемых миграционных карт обладают значительным потенциалом, т.к. позволяют собирать информацию с разбивкой по таким переменным, как цель въезда, срок пребывания, гражданство, пол и возраст. По информации, собранной экспертной миссией, статистические сведения на основе миграционных карт иностранных граждан на момент проведения исследования в Таджикистане не разрабатывались и не использовались для оценки потоков или численности иностранных граждан, прибывающих в Таджикистан и находящихся на его территории. Карточки миграционного учета граждан Республики Таджикистан также не использовались для определения общих перемещений граждан страны через государственные границы. В настоящее время они используются для оценок общих объемов трудовой миграции, (см. более детально в разделе 5.2.4).

В целом, в Республике Таджикистан разработка статистики общих перемещений граждан, как на территорию Республики, так и с ее территории, развита недостаточно и должна стать одним из приоритетных направлений совершенствования существующей системы сбора данных по миграции.

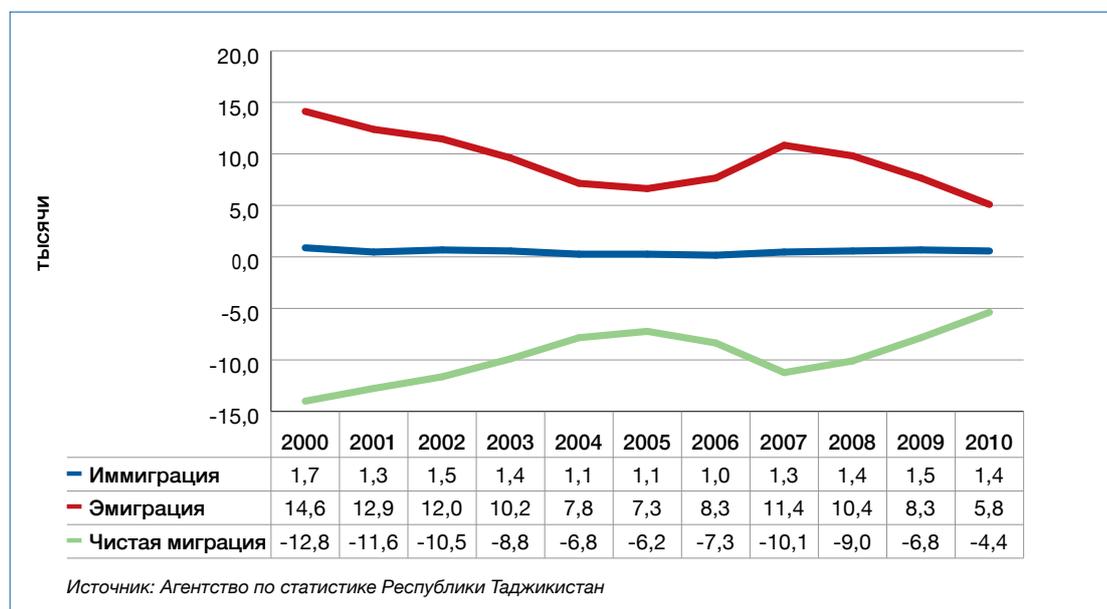
5.2.3 Долгосрочная миграция (или миграция на постоянное место жительства)

Статистика миграции на ПМЖ в Республике Таджикистан, как и в других странах-участниках проекта, наиболее разработана. Учет *прибытия на постоянное место (и убытия с постоянного места) жительства* на основе статистических талонов, заполняемых как приложение к листкам прибытия (и убытия) ведется еще со времен советского периода. Талоны заполняются работниками внутренних органов и передаются в структурные подразделения Агентства по статистике, где полученная информация вводится вручную в специальную базу данных.

Публикации статистики миграции на основе талонов прибытия и убытия включают распределения по различным социально-экономическим и демографическим показателям. Несмотря на то, что

процедура сбора статистики миграции на постоянное место жительства налажена, ее использование при разработке миграционной политики в Республике Таджикистан довольно ограничено. Основной проблемой данного вида данных является их неспособность охватить кратковременные перемещения населения, а также недоучет эмиграции.

Рис. 21 Долгосрочная международная миграция в Республике Таджикистан, тыс. чел.⁸⁴



Помимо статистики регистрации по месту постоянного проживания, позволяющей разрабатывать показатели, характеризующие потоки - долгосрочную иммиграцию и эмиграцию - большое значение имеет другой статистический источник данных о мигрантах – *перепись населения*, проводимая в Таджикистане каждые десять лет. Программа переписи 2010 г. содержала практически все ключевые вопросы по миграции, рекомендуемые международными организациями. Наличие вопросов, аналогичных заданным в ходе переписи 2000 г., позволяет надеяться на возможность проведения анализа миграционных процессов, которые имели место в период между переписями. Кроме этого, большой блок вопросов о занятости населения с указанием места работы (включая территорию другого государства) позволил собрать ценные сведения о трудоустройстве граждан за рубежом. В отношении переписи как источника данных по миграции главная проблема состоит в степени разработки и распространения данных. Опыт предыдущей переписи 2000 г. показывает, что из-за финансовых и организационных проблем не все собранные сведения могут быть обработаны и использованы.

Потенциальным остается еще один источник данных по долгосрочной иммиграции иностранных граждан в Республику Таджикистан - *выданные разрешения на проживание*. Несмотря на обязательство Таджикистана разрабатывать такую статистику в рамках информационного обмена между миграционными службами СНГ (СНГ 2009), этот источник практически не используется.

В целом, разработка статистики долгосрочной миграции в Таджикистан и из Таджикистана довольно развита, однако существуют потенциальные возможности повышения ее качества и разнообразия (см. рекомендации в конце главы).

⁸⁴ Можно обратить внимание на то, что характер рисунка практически идентичен графику, построенному для Кыргызстана.

5.2.4 Трудовая миграция

В Республике Таджикистан для разработки статистики как трудовой эмиграции, так и трудовой иммиграции существует сразу несколько источников информации:

- Выборочные обследования домохозяйств;
- Карточки миграционного учета таджикских граждан, заполняемые на границе;
- Отчёт о численности и составе граждан Таджикистана, выезжающих на работу за границей (форма №1-Т (миграция));
- Отчеты о численности и составе иностранной рабочей силы (формы № 2-Т и 3-Т (миграция) с полугодовой отчетностью).

Каждый из данных источников обладает своими преимуществами и недостатками и используется в разной степени при разработке статистики миграции. В следующих разделах данные источники рассматриваются более подробно.

Статистика контингентов трудящихся-мигрантов: выборочные обследования домохозяйств

Несмотря на сложности, связанные с проведением выборочных обследований домохозяйств в Республике Таджикистан (в основном это недостаточность ресурсов), они проводятся и, по сути дела, остаются главным источником данных о направлениях и масштабах трудовой миграции из страны. Агентство по статистике является основным государственным органом, занимающимся подготовкой и проведением обследований домохозяйств и анализом их результатов.

В последнее десятилетие в Таджикистане регулярно проводятся два основных вида обследований, напрямую не связанных с миграцией, но включающих в себя вопросы, позволяющие выйти на оценки как ее потоков, так и контингентов различных категорий мигрантов: *обследование рабочей силы (ОРС)* (2004 г. и 2009 г.) и *обследование уровня жизни населения* (2005 г., 2007 г. и 2009 г.).

Так, ОРС 2009 г. включало следующие вопросы:

- 7: Гражданство;
- 16: Работа на иностранном предприятии;
- 31-32: Местонахождение основной работы, включая территорию иностранного государства; продолжительность работы и название района, города, области или государства;
- 61: Перемена места жительства как причина оставления работы;
- 83: Были ли Вы в трудовой миграции? Да, нет, сейчас в миграции.

Кроме вопросов, связанных с миграцией и включенных в основной модуль ОРС, обследование 2009 г. также включало специальный модуль, позволивший собрать информацию по возвратившимся мигрантам.

Наряду с регулярными обследованиями рабочей силы и уровня жизни населения, в Республике Таджикистан проводятся специализированные обследования, посвященные изучению миграции

и выявлению её воздействия на социальные и экономические процессы. В 2010 г. было проведено обследование, посвященное *выявлению влияния миграции и денежных переводов на благосостояние домохозяйств* (РТ 2010). При содействии и финансовой поддержки МОМ также проводились несколько обследований, нацеленных на более подробное описание трудовой миграции в Республике Таджикистан.

Данные обследований достаточно подробно анализируются, однако их потенциал для разработки статистики по иностранным работникам, пребывающим на территории Таджикистана, а также статистики незанятости среди иностранцев, постоянно проживающих в Таджикистане, пока не используется. Хотя эти категории мигрантов могут и не являться приоритетными для страны в настоящее время, апробирование методологии разработки таких данных является важным и перспективным направлением деятельности, принимая во внимание постоянно меняющийся характер миграции. Кроме этого, каждые два года данные о трудящихся-иммигрантах запрашиваются МОТ у Правительства Республики Таджикистан (так же, как и у других стран). Для этой цели необходима разработка статистики занятости иностранного населения на основе обследований домохозяйств (см. Табл. 21 Приложений).

Статистика потоков граждан Таджикистана, выезжающих с целью трудоустройства за рубеж

Прежде чем перейти к описанию и анализу методологии разработки статистики трудовой миграции из Таджикистана на основе миграционных карточек, заполняемых гражданами на границе, перечислим общие характеристики данного ресурса, чтобы представлять его возможности и недостатки:

- 1) Карточки, заполняемые на границе, обычно вводятся с целью реализации контрольной функции государства и раздаются иностранным гражданам;⁸⁵
- 2) Карточки, заполняемые на границе, должны составляться в удобном формате, снижающем до минимума риск ошибок считывания или копирования информации при их дальнейшей обработке;
- 3) Введение карточек может быть необходимо для сбора дополнительных сведений, которые нельзя получить из других источников, о конкретных видах миграции (например, о въезде или выезде граждан с территории страны).⁸⁶ Однако, при эффективной организации сбора и статистической обработке данных пограничных служб отпадает необходимость во введении дополнительной процедуры заполнения миграционных карточек;
- 4) Сведения, получаемые на границе с помощью миграционных карточек, отражают количество пересечений границы, а не реальное число граждан, участвующих в процессе. Организация обработки данных карточек без повторного учета одних и тех же лиц, несколько раз пересекающих границу, – технически сложная задача.

Карточки миграционного учета (КМУ), заполняющиеся таджикскими гражданами до прохождения паспортного контроля при въезде и выезде из страны, являются одним из наиболее востребованных источников информации о миграции в Республике Таджикистан. Используемые в период проведения данной экспертной оценки карточки были введены постановлением Правительства в 2008 г. в чисто статистических целях. Они заполняются как лицами, выезжающими за рубеж, так и возвращающимися из-за рубежа гражданами Таджикистана.

⁸⁵ За исключением нескольких стран, таких как Австралия или Новая Зеландия, где миграционные карточки помимо контрольной функции также выполняют чисто статистическую задачу.

⁸⁶ В частности, о целях въезда/выезда и сроке пребывания, если данная информация не учитывается при пограничном контроле.

По своей форме КМУ аккумулируют довольно разнообразную информацию, включая цель поездки, пол, образование, специальность, страну назначения и выезда, продолжительность пребывания за рубежом. Данные виды информации могут служить основой выработки статистики по таким категориям мигрантов, как:

- эмигранты – граждане Таджикистана (критерий «выезд» и «предположительное проживание за рубежом»: более 3-х мес. – краткосрочные эмигранты, более 12 мес. – долгосрочные эмигранты);
- студенты – граждане Таджикистана, выезжающие на обучение за рубеж;
- граждане Таджикистана, выезжающие за рубеж с целью трудоустройства (или трудящиеся-мигранты).

При надлежащей организации процесса сбора и обработки информации, полученной из карточек, можно выйти на оценку и описание сложных для учета, но необходимых для изучения миграции и развития явлений, таких как циркулярная, возвратная, временная миграция и миграция высококвалифицированной рабочей силы.

В ходе консультаций со специалистами Агентства по статистике было выявлено несколько проблемных моментов, связанных с организацией процесса сбора информации на основе карточек:

1. Риск неразборчивого заполнения в полях Ф.И.О, специальность, страна назначения и выезда, запрашивающих ответ в свободной форме;
2. Техническая невозможность выявить карточки, заполняемые одним и тем же лицом, так как Ф.И.О. и год рождения не являются достаточными идентификаторами, что ставит под сомнение рациональность сбора информации по данным переменным;
3. Заполнение карточек не всеми таджикскими гражданами, пересекающими границу и подпадающими под критерий отбора (достигшие 16-летнего возраста). По информации, полученной в ходе двусторонних технических встреч с представителями правительственных структур:
 - а) карточки заполняются только на крупных пунктах пропуска;
 - б) заполняются не всеми категориями граждан (среди работников уполномоченных органов, раздающих карточки, распространено мнение, что их должны заполнять только выезжающие с целью трудоустройства граждане Таджикистана; при этом критерий определения «трудящихся-мигрантов» - произвольный);
 - в) неизвестно, заполняют ли карточки приграничные работники, пересекающие границу несколько раз в день.

Со времени введения первого формата карточек миграционного учета в 2005 г., измененного в 2008 г., предпринималось несколько попыток автоматизировать процесс обработки информации, что позволило разрабатывать статистику также по переменной «возраст». На момент проведения исследования данные миграционных карточек обрабатывались вручную, единственной



Обложка Руководства по разработке эффективной политики в сфере трудовой миграции, изданного ОБСЕ, МОТ и МОМ.

переменной был пол мигрантов. Но, в то же самое время, Миграционная служба при Правительстве Республики Таджикистан в тесном сотрудничестве и при техническом содействии миссии МОМ в г. Душанбе уже проводила работу по автоматизации процесса обработки информации, полученной на основе миграционных карточек. В рамках Региональной программы по миграции в Центральной Азии планируется создание специальной базы данных, которая позволит автоматизировать функции по вводу, кодировке, корректировке, анализу информации и выработке на ее основе статистических сведений.

За небольшое время, прошедшее с января 2011 г. (когда проводилось исследование ОБСЕ-МОМ), был налажен ввод данных, в том числе, собранных в предыдущие годы. Обработка карточек теперь ведется также по переменной «возраст». В демографическом ежегоднике Республики Таджикистан за 2012 г. можно найти сведения о трудовых мигрантах, самостоятельно выехавших за рубеж, с распределением по полу и укрупненным возрастным группам, начиная с 2009 г. Пока опыт Таджикистана остается единственным примером разработки миграционных карт по основным демографическим характеристикам лиц, пересекающих границу, среди других стран СНГ, которые используют миграционные карты. Обработанные данные публикуются в демографических ежегодниках Республики Таджикистан.

Миграционные карточки используются как один из основных источников статистических сведений о таджикских гражданах, выезжающих за рубеж с целью трудоустройства. Данные о количестве лиц, заполнивших карточки, с разбивкой по полу, передаются Миграционной службой в Агентство по статистике в соответствии с утвержденной формой отчетности 1-Т «Миграция». С 2010 г. они интерпретируются как «данные о лицах, трудоустроенных за рубежом самостоятельно» и используются в совокупности с информацией о лицах, трудоустроенных за границей при содействии посреднических организаций» (в соответствии с Постановлением Агентства по статистике Республики Таджикистан от 2.05.2006 г. № 6 с учетом дополнения к форме № 1-Т (миграция) «Отчет о численности и составе граждан Таджикистана, выезжающих на работу за границу»⁸⁷).

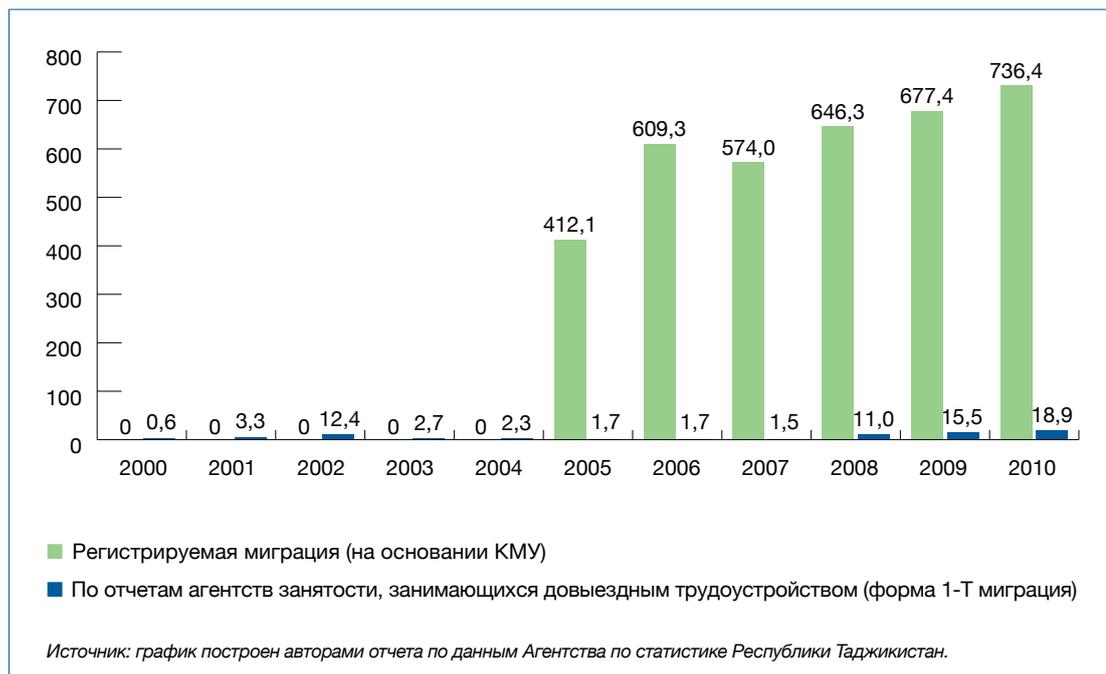
По результатам сбора и объединения информации из двух источников (карточек и отчетов организаций, содействующих в трудоустройстве за рубежом), Агентство по статистике разрабатывает общие статистические отчеты о «потоках трудовой миграции». Основная часть информации, составляющей данный вид статистических сведений, приходится как раз на КМУ. Через уполномоченные агентства занятости, до выезда, трудоустраиваются немногие.

*Здание Бюро
ОБСЕ в Душанбе*



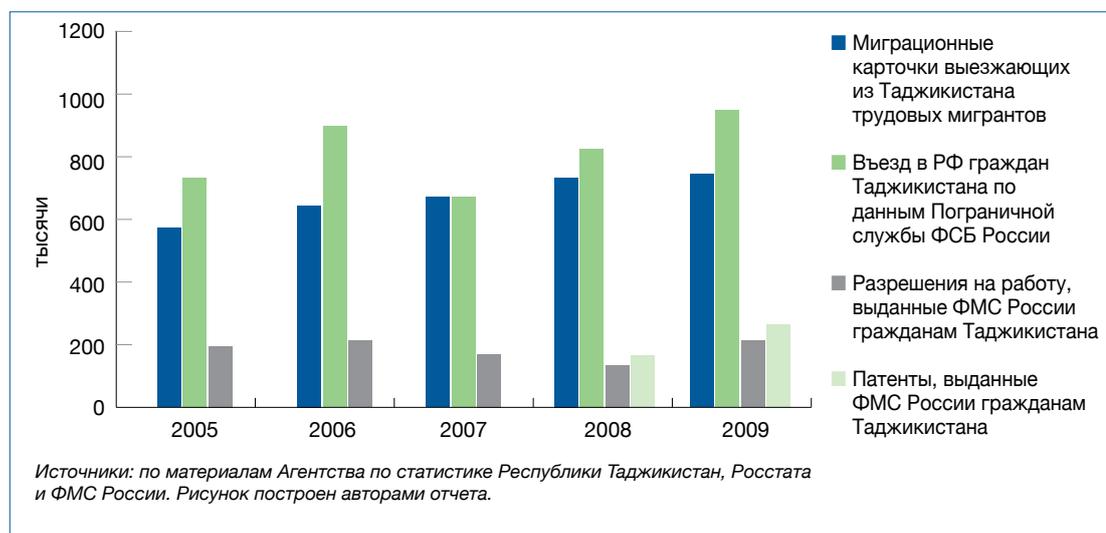
⁸⁷ Юридических лиц, получивших лицензии на деятельность, связанную с трудоустройством граждан Таджикистана, и заключивших договоры подряда с зарубежными предприятиями.

Рис. 22 Потоки трудовых мигрантов из Республики Таджикистан, 2000 – 2010 гг., тыс. чел.



Интерес представляет сопоставление статистики заполненных КМУ с административной статистикой основной страны назначения выезжающих граждан Таджикистана – Российской Федерации.⁸⁸ Как видно на Рис. 23, общее количество заполненных КМУ таджикских граждан лишь незначительно отличается от статистики въезда граждан Таджикистана в Российскую Федерацию. Миграционные карточки заполняют потенциальные трудовые мигранты, а Пограничная служба России учитывает весь поток выезжающих. При сравнении статистики заполнения КМУ таджикскими гражданами и статистики трудоустроенных таджикских граждан за тот же период обнаруживается, что наблюдаемые величины отличаются друг от друга в несколько раз. Такие расхождения свидетельствуют о большой доле нелегальных мигрантов в 2007--2009 гг. После введения в 2010 г. в России системы патентов для работы физических лиц, соотношение легальной и нелегальной составляющих существенно изменилось.

Рис. 23 Сведения о миграции граждан Таджикистана в Россию по данным заполненным в Таджикистане КМУ и административной статистики РФ



⁸⁸ Напомним, что по существующим оценкам, до 90% миграционных потоков из Таджикистана направляются в Российскую Федерацию.

Проведенное сопоставление информации, полученной из различных источников принимающей (Россия) и отправляющей (Таджикистан) стран, подчеркивает значение разработки статистических данных на основе разнообразных источников, включая административные, что позволяет делать выводы о миграционных процессах, а также об эффективности существующих инструментов их мониторинга и регулирования.

Статистика потоков иностранных граждан, прибывающих в Таджикистан с целью трудоустройства

В связи с эмиграционной направленностью международных перемещений в Республике Таджикистан, статистика иммиграции, и, в частности, трудовой иммиграции, пока не востребована и находится на стадии становления.

Методология разработки статистики трудовой иммиграции включает заполнение форм отчетности 2-Т и 3-Т «Миграция», которые направляются в органы статистики представителями Миграционной службы каждые полгода. Однако, широко эти данные не публикуются и поэтому не доступны пользователю на регулярной основе, что могло бы дать возможность анализировать потоки трудовых мигрантов в Республику Таджикистан.

Дополнительными потенциальными источниками информации о намерениях иностранных граждан работать в Республике Таджикистан могут послужить:

- данные о выданных визах (цель въезда «работа»),
- пограничная статистика (при условии фиксирования цели въезда),
- миграционные карты, заполняемые при прохождении паспортного контроля на пунктах пропуска,
- выдаваемые разрешения на пребывание и проживание (при указании причины выдачи разрешения),
- выдаваемые разрешения на работу.

Однако, отсутствие автоматизированного процесса сбора и обработки данных является препятствием, делающим разработку статистики на основе вышеприведенных административных источников невозможной.

В целом, в Республике Таджикистан статистика трудовой миграции является достаточно разнообразной, хотя ее методология нуждается в совершенствовании. Главное направление дальнейшей работы видится в расширении перечня используемых источников статистики, как существующих в Таджикистане, так и в основных странах приема трудящихся-мигрантов из Таджикистана (Россия и Казахстан). Кроме этого, необходимо разработать методику получения достоверных и регулярно собираемых сведений по экономическим характеристикам мигрантов, таким как уровень их квалификации, образование, специальность.

5.2.5 Учебная миграция

Статистика миграции таджикских граждан, выезжающих за рубеж с целью учебы, разрабатывается Министерством образования. Однако она отражает лишь случаи выезда на обучение при поддержке государства. Более полную картину по гражданам Таджикистана, обучающимся за рубежом, можно получить, используя статистику принимающих стран, а также базы данных ЮНЕСКО и ОЭСР.

Информация по учебной иммиграции поступает из учебных заведений, которые направляют в Агентство по статистике отчеты о студентах, в том числе с разбивкой по форме обучения, полу, числу выпущенных специалистов и принятых студентов. Данные по студентам, обучающимся как в высших, так и в средних специальных заведениях, широко публикуются, однако без указания доли иностранных студентов в общей численности находящихся на обучении. Также отсутствует статистика по странам гражданства. Несмотря на небольшое количество иностранных студентов, важно разрабатывать и развивать указанный источник данных по учебной миграции с целью общего мониторинга, а также предотвращения возможных злоупотреблений.⁸⁹

5.2.6 Возвратная миграция, статистика предоставления гражданства

Характеристика миграции из Таджикистана по длительности и направлениям является важной задачей, которая пока решается недостаточно успешно. Проблемы обусловлены сложностью отслеживания миграции одного и того же лица на основе административных источников. Только сбор биометрических данных или наличие уникального идентификатора для каждого лица могли бы позволить получить представление о цикличности миграции, а также ее возвратной составляющей. Таджикистан имеет определенный опыт в использовании статистических источников информации для описания процессов возвратной миграции. Для этих целей привлекаются материалы обследований домохозяйств.

Другим потенциальным источником для выявления процесса возвратной миграции может служить перепись населения, при включении в нее вопроса о месте проживания за год до ее проведения.

До настоящего времени статистика предоставления гражданства Республики Таджикистан разрабатывалась только в целях представления отчетов в Правительство и не была доступна широкому кругу пользователей.

5.3 Рекомендации и возможные меры по улучшению наличия, качества и сопоставимости данных по миграции в Республике Таджикистан

По итогам изучения ситуации и консультаций с представителями органов исполнительной власти Таджикистана, можно предложить на рассмотрение Правительству Республики Таджикистан следующие рекомендации, как общего плана, так и в отношении каждого из существующих и потенциальных источников данных по миграции.

С целью налаживания **интегрированного и координированного подхода к сбору статистики** по миграции на основе всех существующих источников, а также оказания технической поддержки Миграционной службе, непосредственно работающей над совершенствованием существующей системы сбора и разработки данных по миграции, рекомендуется:

1. Создать для технической проработки вопросов специальную рабочую группу, в которую вошли бы представители различных уполномоченных органов.
2. Оценить существующие нормативно-правые рамки, регулирующие процесс обмена информацией в области миграции на межведомственном уровне: при выявлении пробелов рассмотреть возможность разработки дополнительного законодательного акта, который бы содей-

⁸⁹ В регионе Восточной Европы и Центральной Азии наблюдались случаи использования учебных виз для иных целей, например, последующей нелегальной миграции в другие страны.

ствовал устранению выявленных препятствий для организации регулярного и эффективного мониторинга миграционных процессов в Таджикистане, при координирующей роли Миграционной службы.

3. Утвердить перечень общих показателей по миграции, а также периодичность и формат сбора данных (формы отчетности), которые бы разрабатывались в Республике Таджикистан на регулярной основе, как для использования внутри страны, так и для представления в международные структуры.
4. Начать разрабатывать на регулярной основе «аналитические отчеты» по миграции в Таджикистане, а также оценке ее влияния на различные аспекты социально-экономического развития. Одной из основных задач подобных «аналитических отчетов» должна стать комплексная оценка и мониторинг тенденций, факторов и последствий внешней трудовой миграции в стране. В качестве примера можно применить методологию разработки расширенных «миграционных профилей», которую использует МОМ при оказании технической поддержки правительствам стран-членов МОМ с целью улучшения эффективности разрабатываемой политики и расширения необходимой для этого информационной базы.
5. Оптимизировать процесс сбора данных с целью максимального использования уже собираемой информации и недопущения повторного учета одних и тех же данных из разных источников. А именно, по данным, собираемым на границе, организовать процесс передачи сведений о пересечении границы физическими лицами с разбивкой по гражданству (или стране назначения для таджикских граждан) и целям въезда. В перспективе – добавить распределения по полу и возрасту.
6. Продолжить работу по расширению технического оснащения и автоматизации сбора данных на основе административных источников, включая использование программы «АРМ Пограничный контроль» на всех пунктах пропуска; разработать образцы статистических отчетов, сопоставимых как с другими миграционными данными, собираемыми в РТ, так и со статистическими данными, собираемыми в регионе и на международном уровне.

Рекомендации по разработке **статистики пересечения** государственной границы Республики Таджикистан (общие потоки):

7. Принимая во внимание значение данных пограничного контроля для описания общих потоков мигрантов, можно рекомендовать наладить регулярную разработку статистических сведений о перемещениях через границу Республики Таджикистан, с разбивкой по гражданству (а для таджикских граждан – по странам назначения), полу, целям въезда и выезда, и передачу их в органы статистики и Миграционную службу.
8. В процессе планируемой автоматизации процедур выдачи виз и дальнейшей автоматизации контрольно-пропускных процедур на границе, рекомендуется с самого начала создавать в разрабатываемых программных продуктах возможность получения статистических отчетов по приоритетным показателям. Что касается автоматизации процедуры выдачи виз, то для получения полной картины необходимо связать воедино информацию по визам, выданным консульскими учреждениями Республики Таджикистан, и в результате упрощенной процедуры в аэропорту г. Душанбе.⁹⁰ Важно не забывать об ограничениях, связанных с визовой статистикой: принимая во внимание, что большинство случаев въезда и выезда связано с перемещением граждан стран СНГ, с которыми у Таджикистана налажен безвизовый обмен, а также самих граждан Таджикистана, статистические данные по выданным визам будут отражать только малую часть общих потоков. Визовая статистика должна использоваться

⁹⁰ На момент подготовки данного отчета, граждане 80 стран могли обращаться за визой для въезда на территорию Республики Таджикистан непосредственно на пункте пропуска в аэропорту г. Душанбе.

только для описания характеристик мигрантов, которые обращаются за визами, а не как количественная характеристика общих потоков мигрантов.

9. В среднесрочной перспективе, проанализировать аналитические возможности миграционных карт, заполняемых ИГ при въезде и выезде из Таджикистана, на предмет возможной разработки статистических данных на их основе.

Рекомендации по разработки **статистики долгосрочной миграции** населения в Республике Таджикистан:

10. Принимая во внимание потребность в данных по миграции на постоянное место жительства, особенно в международном и региональном контексте, рекомендуется продолжать разработку статистики на основе статистических талонов убытия/прибытия для учета международной миграции. Для учета внутренней миграции следует рассмотреть возможность перехода на оценку только талонов прибытия.
11. В среднесрочной перспективе, после перехода на автоматизированную систему учета населения, необходимость повторного ввода информации о лицах, сменивших место жительства, отпадет. Эффективным решением станет предоставление работникам Агентства по статистике непосредственного доступа к базе данных по регистрации по месту жительства, что позволит разрабатывать статистику долгосрочной миграции на основе регистрационных данных и сделает излишним заполнение талонов статистического учета.
12. Продолжать использование данных переписи населения для разработки контингентов иностранных мигрантов, населения, родившегося за рубежом, а также граждан Республики Таджикистан, проживающих на момент переписи за рубежом. Обеспечить максимально подробную разработку данных по гражданству, месту проживания за год до переписи, а также местонахождению работы.
13. Начать разработку данных на основе выданных видов на жительство, с целью использования этой информации в стране, а также представления партнерам из СНГ и другим международным организациям.

Рекомендации по **обследованиям домохозяйств**:

14. Придерживаться международно-сопоставимых определений миграции во всех проводимых обследованиях, что позволит анализировать процесс не только на отдельный момент времени, но и в динамике. При условии совпадения формулировок вопросов результаты обследования домохозяйств можно будет также сопоставлять с результатами проводимых переписей населения.
15. Рассмотреть возможность проведения в Таджикистане, при поддержке международных организаций, демографического и медицинского обследования, в ходе которого собрать информацию о состоянии здоровья мигрантов и членов их домохозяйств.

Рекомендации по **карточкам миграционного учета граждан Республики Таджикистан**:

16. Рассматривать карточки миграционного учета лишь как один из существующих источников информации по потокам трудящихся-мигрантов – граждан Таджикистана, достоверность которого обуславливается (и ограничивается) набором факторов, и информация по которому должна сопоставляться со сведениями, полученными из других источников (выборочных обследований домохозяйств, статистики принимающих государств).

17. Рассмотреть возможность доработки существующих форм карточек миграционного учета с целью стандартизации вариантов ответов на большинство вопросов (пунктов) карточки (страна назначения и выезда, специальность), для максимального упрощения процесса их заполнения.
18. Рассмотреть возможность изменения формы карточки миграционного учета, которую граждане Таджикистана заполняют по возвращении на родину, с целью более логичного построения вопросов и вариантов ответов на них, принимая во внимание факт возвращения, а не отъезда.
19. Автоматизировать процесс обработки информации, собранной при помощи карточек миграционного учета, с целью обеспечения разработки аналитических и статистических данных.
20. С целью изучения циркулярной миграции, рассмотреть возможность включения в карточку вопроса о частоте выезда за рубеж, с указанием количества поездок в течение определенного периода – месяца, квартала, года. Такой вопрос может выглядеть следующим образом:

Частота поездок за рубеж:

раз в месяц раз в квартал за последний год

С целью разработки оптимального набора ответов на данный вопрос рассмотреть возможность проведения эксперимента по выявлению наиболее подходящих и часто встречающихся вариантов.

21. С целью изучения влияния миграционных процессов на конкретные регионы и другие административные единицы страны, рассмотреть возможность включения в карточку информации о месте постоянного проживания, с указанием областей.
22. Провести дополнительную оценку регулярности распространения карт миграционного учета среди всех граждан Таджикистана, пересекающих пункты пропуска пограничного контроля, и обеспечить согласованность действий между представителями пограничных войск и Миграционной службы в части контроля над заполнением КМУ.
23. Рассмотреть возможность более активного подключения представителей авиакомпаний и других транспортных средств к раздаче КМУ в пути (по прибытии на территорию Республики), с целью ускорения и облегчения процедуры прохождения пограничного контроля.
24. Оказывать содействие Миграционной службе в доработке существующей, или разработке дополнительной формы отчетности, которая позволила бы передавать агрегированные данные Агенству по статистике с разбивкой по всем основным переменным, заложенным в форму КМУ.
25. Разрабатывать и использовать данные карточек миграционного учета как отдельный статистический ресурс, параллельно информации, получаемой на основе отчетов юридических лиц, трудоустроивающих граждан Таджикистана за рубежом.
26. Расширить перечень статистических показателей для регулярной разработки Агентством по статистике всей информации, полученной из заполненных КМУ, включая, например, такие как: 1) граждане Таджикистана, выезжающие за рубеж с целью трудоустройства, по странам назначения, половозрастному составу, предполагаемому периоду пребывания за рубежом, уровню образования, специальности; 2) граждане Таджикистана, возвращающиеся из-за рубежа.

27. Начать разработку статистики трудовой иммиграции в Таджикистане на основе выданных разрешений на работу, а также по контингентам трудящихся-иммигрантов – на основе обследований домохозяйств.
28. Добавить графу по иностранным студентам, обучающимся в стране, в отчетные таблицы по ВУЗам и средним профессиональным учебным заведениям.
29. В сотрудничестве с правоохранительными органами Таджикистана разработать формы статистической отчетности для отслеживания процессов нерегулируемой миграции, а также нарушений миграционного и другого законодательства.

В Табл. 18 приведена подробная информация об источниках данных по миграции, а также список рекомендаций по каждому из них.

Табл. 18 Обзор видов данных по миграции в Таджикистане и рекомендации по каждому из них

Вид данных	Категория мигрантов (гражданство)	Рекомендуемые минимальные переменные	Ведомство, собирающее данные	Автоматизация хранения данных	Разработка отчетности и доступ	Рекомендации
Данные о пересечении границы на основе паспортного контроля (въезд и выезд)	Граждане Таджикистана	Выезд по странам (направлениям) и целям	Государственный комитет Национальной безопасности (ГКНБ)	Есть, но не полная (не на всех пунктах пропуска). Нет информации о том, фиксируется ли цель пересечения границы, а также направление	Нет информации	Перейти к публикации отчетов о пересечении границы в полном объеме, по всем целям поездок, без переоценки объемов потоков, размещать эту информацию в ежегодниках по миграции населения.
		Въезд по странам, целям				
	Иностранные граждане	Въезд по гражданству, целям	ГКНБ			Проработать вопрос о совмещении данных пограничного контроля и миграционных карт в автоматизированном режиме, гармонизировать перечень целей поездок.
		Выезд по гражданству, целям				
Данные на основе миграционных карт о въезде в Таджикистан	Иностранные граждане	Въезд по гражданству, целям	Миграционная служба при содействии ГКНБ	Нет	Нет информации	Проработать вопрос о совмещении данных пограничного контроля и миграционных карт в автоматизированном режиме, гармонизировать перечень целей поездок. Начать публикацию статистических отчетов по переменным, предусмотренным в миграционных картах.
Карточки миграционного учета (КМУ)	Граждане Таджикистана	Пол, возраст, страна назначения, цель выезда и пребывания за границей, уровень образования, специальность	Миграционная служба при содействии ГКНБ	Нет	Есть по общему числу заполненных карточек с разбивкой по полу	Ускорить автоматизацию процесса ввода информации из заполненных карт в базу данных. Пересмотреть форму КМУ на предмет ее упрощения для заполнения и обработки. Обеспечить раздачу карточек всем таджикским гражданам, выезжающим из Таджикистана и въезжающим в Таджикистан. Разрабатывать детальную статистику по всем возможным параметрам и проводить мониторинг изменений явлений, описываемых при помощи информации из КМУ. Проводить регулярное сопоставление статистики, полученной на основе КМУ, с пограничной статистикой, а также статистикой основных принимающих стран. При организации передачи достоверной статистики о пересечении границы в органы статистики и миграции, а также при налаживании регулярных обследований домохозяйств, рассмотреть целесообразность использования КМУ как источника данных о выезжающих таджикских гражданах.

Вид данных	Категория мигрантов (гражданство)	Рекомендуемые минимальные переменные	Ведомство, собирающее данные	Автоматизация хранения данных	Разработка отчетности и доступ	Рекомендации
Визовая статистика	Иностранцы граждане из стран с визовым порядком въезда	Выданные визы по странам подачи заявления (или странам гражданства), полу, типам виз (с уточнением – многократная или однократная – по установленному классификатору)	МИД	Нет	Только внутренняя отчетность и передача в Правительство Республики Таджикистан	Начать публикацию отчетов по поданным заявлениям и принятым решениям с распределением по типам виз.
		Продленные визы иностранцам, находящимся в Таджикистане, по гражданству и типам виз, полу	МВД	Нет информации	Нет информации	Начать публикацию отчетов по поданным заявлениям и принятым решениям с распределением по типам виз.
Консульский учет	Граждане Таджикистана, постоянно или временно проживающие за рубежом	Страны проживания	МИД	Нет информации	Нет информации	Начать формирование отчетности и публикацию данных о распределении граждан Таджикистана, состоящих на консульском учете, по странам проживания, полу и возрасту
Регистрация по месту пребывания	Иностранцы граждане	Гражданство, цели прибытия и сроки пребывания	МВД	Нет	Нет информации	Начать разработку сведений о численности лиц, зарегистрированных по месту пребывания, по странам гражданства, целям и срокам пребывания в Таджикистане.
Иммиграция и эмиграция на постоянное жительство (на основе регистрации/снятия с учета по месту жительства)	Граждане Таджикистана и иностранцы граждане	Широкий круг переменных, определенных талоном статистического учета	Агентство по статистике (на основе первичных данных из МВД)	Нет	Есть по широкому кругу переменных	МВД: ускорить автоматизацию процедур регистрации населения по месту пребывания и месту жительства; передавать в органы статистики массивы первичных данных в электронном формате. Агентству по статистике: отказаться от двойного учета (внутренней) миграции (на основе листов прибытия и убытия), оставив последние только для учета эмиграции за рубеж.
Выданные виды на жительство (за период) Действительные виды на жительство (проживает по виду на жительство на начало, конец года)	Иностранцы граждане	Гражданство, цель прибытия (основание выдачи вида на жительство), пол	МВД	Нет информации	Нет информации	Начать разработку сведений, в т.ч., по странам гражданства, полу и возрасту мигрантов, и публикацию стандартных ведомственных отчетов.
Выданные разрешения на работу (за период) Действительные разрешения на работу (на начало/конец года)	Иностранцы граждане	Гражданство, пол и вид экономической деятельности	МВД	Нет	Используются для составления отчетности по формам 2-Т и 3-Т «Миграция»	Начать разработку статистики по выданным разрешениям отдельно, с разбивкой по полу и возрасту мигрантов.

Вид данных	Категория мигрантов (гражданство)	Рекомендуемые минимальные переменные	Ведомство, собирающее данные	Автоматизация хранения данных	Разработка отчетности и доступ	Рекомендации
Содействие в трудоустройстве граждан страны за рубежом (через посреднические организации)	Граждане Таджикистана	Страна назначения, пол, вид экономической деятельности	Миграционная служба и Агентство по статистике	Нет	Используются для составления отчетности по форме 1-Т «Миграция»	Начать более детальную разработку статистики по уровню образования, специальности и секторам экономики. Предоставлять более широкий доступ к статистике.
Учебная миграция	Иностранцы граждане, обучающиеся в Таджикистане	Прием, выпуск и контингент иностранных студентов в учебных заведениях высшего и среднего профессионального образования на начало учебного года по гражданству и полу	Учебные заведения, отчитывающиеся Агентству по статистике	Нет	По странам гражданства не разрабатываются	Начать разработку данных об обучающихся студентах с разбивкой по гражданству, программам обучения, что может потребовать пересмотра используемых форм отчетности. Начать публикацию данных.
	Дети иностранных граждан, обучающиеся в средних школах в Таджикистане	Пол и возраст	Минобразования	Нет информации	Нет информации	По необходимости предоставлять информацию заинтересованным лицам. Публиковать данные на сайте Минобразования.
	Граждане Таджикистана, выехавшие при гос. содействии	Страна обучения, пол и возраст	Минобразования	Есть	Есть	Оценить необходимость детализации отчетности. Расширить круг переменных, только если это будет признано целесообразным.
Обследования рабочей силы и бюджетов домохозяйств	Граждане Таджикистана, находящиеся за рубежом	Причина выезда, срок пребывания, страна пребывания, частота поездок, специальность и область занятости за рубежом, пол, возраст	Агентство по статистике	Есть	Есть	Проводить обследования более регулярно, обеспечив преемственность используемой терминологии и методологии.
	Иностранцы граждане, находящиеся в Таджикистане	Причина пребывания, пол, возраст, страна гражданства, срок пребывания, статус занятости, профессия, уровень образования	Агентство по статистике	Есть	Нет	Провести эксперимент по использованию обследований домохозяйств для характеристики иностранных граждан, пребывающих и проживающих в Таджикистане.

Вид данных	Категория мигрантов (гражданство)	Рекомендуемые минимальные переменные	Ведомство, собирающее данные	Автоматизация хранения данных	Разработка отчетности и доступ	Рекомендации
Перепись населения	Постоянное население (граждане и иностранные граждане)	Страна рождения, гражданство, наличие опыта международной миграции, возможно сочетание с социально-демографическими признаками	Агентство по статистике	Есть	Есть по широкому кругу показателей	<p>Провести детализированную разработку итоговых таблиц (в т.ч. - по специальным запросам, если формат не предусмотрен планом разработки материалов переписи).</p> <p>Должны быть получены распределения по нескольким признакам, что позволит дать развернутую характеристику контингента иностранцев, населения, родившегося за пределами страны, и лиц, возвратившихся после длительного проживания за границей.</p> <p>Разработать статистику по таджикским гражданам, работающим за пределами Таджикистана.</p> <p>В перспективе обеспечить доступ для отдельных категорий пользователей к микроданным.</p>
	Население, временно находящееся на территории страны	Круг показателей, предусмотренных программой переписи для данной категории населения		Есть	Есть	Провести экспертную оценку полноты и качества данных. Если они будут признаны недостаточными, в следующей переписи населения отказаться от проведения опроса данной части населения.
Факты нарушения миграционного и иного законодательства	Иностранцы граждане	Гражданство и тип нарушения: правил въезда, пребывания, занятости и пр.	МВД	Нет информации	Нет информации	Начать публикации отчетов с агрегированными показателями и отражением динамики.
Жертвы торговли людьми и других нарушений прав и видов преступлений, связанных с миграцией	Граждане Таджикистана	Пол, тип нарушения прав	МВД	Нет информации	Нет информации	<p>Начать публикации отчетов с агрегированными показателями и отражением динамики.</p> <p>Рассмотреть возможность обмена данными по торговле людьми с основными странами приема мигрантов из Таджикистана.</p>
Медицинское освидетельствование до выезда за рубеж	Граждане Таджикистана	Пол, возраст, выявленные заболевания	Минздрав	Нет	Отчетность ведется для внутренних нужд	<p>Рассмотреть возможность налаживания обмена данными, связанными со здоровьем трудящихся-мигрантов из Таджикистана, с основными странами приема мигрантов.</p> <p>Рассмотреть возможность проведения специализированных обследований, а также включения вопросов о здоровье мигрантов в регулярные обследования домохозяйств.</p>
Процедура предоставления гражданства	Иностранцы граждане	Предыдущее гражданство и пол	МВД	Нет информации	Нет информации	Начать разработку и открытую публикацию отчетности по странам предыдущего гражданства, полу и возрасту мигрантов, типам процедуры натурализации (в общем или упрощенном порядке).

Приложения

Анкета для описания системы источников данных

Данные по миграции в (название страны):

Источники, обмен и международная сопоставимость

октябрь 2010 г.

*Анкета для описания системы источников данных**

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ	_____
	(название ведомства/министерства)
ДЕПАРТАМЕНТ/ОТДЕЛ	_____
	(название департамента/отдела)
ДОЛЖНОСТЬ	_____
	(название должности)
ИМЯ	_____
	(Ф.И.О.)
КОНТАКТЫ	_____
	(телефон) (электронная почта)
ДАТА	_____

* © Международная организация по миграции

А. ФУНКЦИИ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИЕЙ, ВЫПОЛНЯЕМЫЕ ВАШИМ ВЕДОМСТВОМ/МИНИСТЕРСТВОМ:	
1	Пожалуйста, укажите функции, выполняемые вашим ведомством, и предоставьте дополнительную информацию, при необходимости, в поле «другое»:
	Отметьте необходимое
1.1	РАЗРАБОТКА ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ <input type="checkbox"/>
1.2	РАЗРАБОТКА МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА <input type="checkbox"/>
	Инициирование изменений и нововведений в законодательстве <input type="checkbox"/>
	Разработка проектов <input type="checkbox"/>
	Предоставление комментариев к законопроектам, разработанным другими ведомствами и учреждениями <input type="checkbox"/>
	Другое. Пожалуйста, уточните: <input type="checkbox"/>
1.3	УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИЕЙ <input type="checkbox"/>
	Выдача приглашений иностранным гражданам с целью получения визы <input type="checkbox"/>
	Выдача виз за границей <input type="checkbox"/>
	Паспортный контроль на границе <input type="checkbox"/>
	Иммиграционный контроль на границе <input type="checkbox"/>
	Поддержка реадмиссируемым гражданам на границе <input type="checkbox"/>
	Пресечение нелегального пересечения границы <input type="checkbox"/>
	Отказ во въезде <input type="checkbox"/>
	Рeadмиссия в приграничном регионе (ускоренная процедура) <input type="checkbox"/>
	Выдача виз на границе <input type="checkbox"/>
	Выдача виз на территории страны <input type="checkbox"/>
	Регистрация временного пребывания иностранных граждан <input type="checkbox"/>
	Регистрация временного/постоянного проживания иностранных граждан (вида на жительство) <input type="checkbox"/>
	Регистрация граждан вашей страны по месту жительства и пребывания <input type="checkbox"/>
	Выдача разрешений работодателям нанимать на работу иностранных граждан <input type="checkbox"/>
	Выдача разрешений на работу иностранным гражданам <input type="checkbox"/>
	Контроль за трудоустройством иностранных граждан <input type="checkbox"/>
	Назначение санкций работодателям <input type="checkbox"/>
	Принятие решений по вопросам предоставления гражданства и отказа от него <input type="checkbox"/>
	Задержание иностранных граждан без документов, подтверждающих личность <input type="checkbox"/>
	Размещение иностранных граждан без документов, подтверждающих личность, и других нерегулярных мигрантов, в специальных учреждениях <input type="checkbox"/>
	Установление личности иностранных граждан без документов <input type="checkbox"/>
	Выдача предписания покинуть страну <input type="checkbox"/>
	Обеспечение реализации предписания покинуть страну <input type="checkbox"/>
	Обработка реадмиссионных ходатайств и принятие решений по ним <input type="checkbox"/>
	Реинтеграция реадмиссируемых граждан <input type="checkbox"/>
	Выдача разрешений иностранным гражданам, желающим обучаться на территории страны <input type="checkbox"/>
	Снятие с регистрации граждан, выезжающих из страны с целью эмиграции <input type="checkbox"/>
	Регистрация граждан, работающих за границей <input type="checkbox"/>
	Регистрация граждан, обучающихся за границей <input type="checkbox"/>

А. ФУНКЦИИ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИЕЙ, ВЫПОЛНЯЕМЫЕ ВАШИМ ВЕДОМСТВОМ/МИНИСТЕРСТВОМ:	
1	Пожалуйста, укажите функции, выполняемые вашим ведомством, и предоставьте дополнительную информацию, при необходимости, в поле «другое»: Поддержка и связи с диаспорой <input type="checkbox"/>
1.4	СБОР И ОБРАБОТКА СТАТИСТИЧЕСКИХ ДАННЫХ <input type="checkbox"/>
1.5	ДРУГОЕ <input type="checkbox"/> _____ (пожалуйста, уточните)

В. БАЗЫ ДАННЫХ И СИСТЕМЫ РЕГИСТРАЦИИ В ВАШЕМ ВЕДОМСТВЕ/ МИНИСТЕРСТВЕ:	
2	Пожалуйста, перечислите ВСЕ БАЗЫ ДАННЫХ И РЕГИСТРАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ, используемые в вашем ведомстве, которые относятся к функциям, указанным в части А, включая те, которые существуют на бумажных носителях (например, выданные разрешения на работу, регистрация по месту проживания и т.д.):
	Наименование базы данных/регистра/источника статистики:
В1	
В2	
В3	
В4	
В5	
В6	
В7	

3	Пожалуйста, предоставьте более ПОДРОБНУЮ ИНФОРМАЦИЮ ПО ИМЕЮЩИМСЯ БАЗАМ ДАННЫХ ИЛИ СИСТЕМАМ РЕГИСТРАЦИИ, повторяя нижеприведенную секцию В.1 (вопросы с 3.1 по 3.11) столько раз, сколько необходимо. Дополнительную информацию можно предоставить в поле «другое»:		
В.1. НАИМЕНОВАНИЕ РЕГИСТРА/БАЗЫ ДАННЫХ:			
3.1	ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ АКТ, регулирующий сбор данных в указанной базе данных/регистре:		
		(пожалуйста, более подробно)	
3.2	Данные собираются по:		Отметьте необходимое
	<input type="checkbox"/>	Иностранным гражданам	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Гражданам страны	<input type="checkbox"/>
3.3	КАТЕГОРИИ СОБИРАЕМОЙ ИНФОРМАЦИИ: (Пожалуйста, приложите образец формы, которую заполняет лицо при сборе данных, если таковая используется)		<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Дата рождения	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Паспортные данные	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Гражданство	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Страна рождения	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Страна предыдущего проживания	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Пол	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Уровень образования	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Специальность	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Занятость	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Информация о родителях – пожалуйста, укажите какая (например, имя, страна рождения и т.д.):	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Срок действия выданного документа (или разрешения)	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Дата прибытия в страну	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Длительность пребывания:	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	предполагаемая	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	действительная	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Если это разрешение, то возможность различить между первичной выдачей и продлением	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Основание (причина обращения) для выдачи документа (или разрешения)	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Трудоустройство	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Воссоединение с семьей	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Учеба	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Другая	<input type="checkbox"/>
		(пожалуйста, укажите какая)	
	<input type="checkbox"/>	Другая информация	<input type="checkbox"/>
		(пожалуйста, укажите какая)	

3.4	УРОВЕНЬ КОМПЬЮТЕРИЗАЦИИ ПРОЦЕССА ВВОДА ДАННЫХ И РЕГУЛЯРНОСТЬ ВВОДА:							
	Информация собирается	Начиная с Укажите дату	До момента Дата, когда сбор прикратился	Непре- рывно	Еже- дневно	Ежене- дельно	Еже- месячно	Другое
	На бумажных носителях	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	В электронном виде в формате	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Microsoft Word	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Microsoft Excel	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Microsoft Access	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Специализированное програмное обеспечение	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Если используется специализированное программное обеспечение, укажите какое:							
	ОБРАБОТКА ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ С ЦЕЛЬЮ РАЗРАБОТКИ СТАТИСТИКИ:							
			Регу- лярно	По запросу	Еженедельно	Еже- месяч- но	Еже- годно	Никогда
3.5	Как часто разрабатывается статистика на основе указанной базы данных/регистра?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
								<input type="checkbox"/> → В.2
3.6	Пожалуйста, укажите по каким показателям и параметрам (из перечисленных) агрегируются данные. Пожалуйста, добавьте дополнительные строки, при необходимости:							
	Показатель (например, количество выданных разрешений/документов)					Параметры: 1-гражданство, 2-возраст, 3-пол, 4-страна рождения, 5-причина, 6-до какого момента действителен, 7-образование, 8-другое		
	<input type="text"/>					<input type="text"/>		
	<input type="text"/>					<input type="text"/>		
	<input type="text"/>					<input type="text"/>		
	<input type="text"/>					<input type="text"/>		
	РАСПРОСТРАНЕНИЕ СТАТИСТИКИ:							
3.7	Распространяются ли эти стат. данные внутри вашего ведомства, в т.ч., передаются ли они:	Показатели (пожалуйста, укажите какие):				0-никогда, 1-по запросу, 2-иногда, 3-еженедельно, 4-ежемесячно, 5-ежегодно, 6-другое		
	коллегам из других департаментов	<input type="text"/>				<input type="text"/>		
	Руководству (директор, зам. директора)	<input type="text"/>				<input type="text"/>		
	Другое (пожалуйста, уточните):	<input type="text"/>				<input type="text"/>		

3.8	Предоставляете ли Вы эти стат. данные другим гос. учреждениям (министерствам, в парламент)? Укажите гос. учреждение:	Показатели (пожалуйста, укажите какие):	0-никогда, 1-по запросу, 2-иногда, 3-еженедельно, 4-ежемесячно, 5-ежегодно, 6-другое	
				<input type="text"/>
				<input type="text"/>
				<input type="text"/>
3.9	Предоставляете ли Вы эти стат. данные организациям вне гос. структур?			
		Показатели (пожалуйста, укажите какие):		
	Публикации, в другие средства массовой информации		<input type="text"/>	
	Интернет		<input type="text"/>	
	По индивидуальным запросам (исследователей, академических учреждений)		<input type="text"/>	
	Другое (пожалуйста, уточните):		<input type="text"/>	
3.10	Предоставляете ли вы данную статистику другим странам? Пожалуйста, укажите ведомство, страну и частоту обмена.			
	Ведомство/страна	Показатели (пожалуйста, укажите какие):		
			<input type="text"/>	
			<input type="text"/>	
			<input type="text"/>	
	Если нет, существует ли возможность обмениваться данной статистикой с другими странами?		<input type="text"/>	
3.11	Предоставляете ли вы данную статистику международным организациям? Укажите организацию и частоту обмена.			
	Организация	Показатели (пожалуйста, укажите какие):		
			<input type="text"/>	
			<input type="text"/>	
			<input type="text"/>	
	Если нет, существует ли возможность обмениваться данной статистикой с международными организациями?		<input type="text"/>	

ПОЖАЛУЙСТА, СКОПИРУЙТЕ СЕКЦИЮ В1 (СТРАНИЦЫ 4-6), ЧТОБЫ ПРЕДОСТАВИТЬ ИНФОРМАЦИЮ ПО ДРУГИМ БАЗАМ ДАННЫХ И РЕЕСТРАМ, СУЩЕСТВУЮЩИМ В ВАШЕМ ВЕДОМСТВЕ/МИНИСТЕРСТВЕ.

С. РАЗРАБОТКА МИГРАЦИОННОЙ СТАТИСТИКИ В СООТВЕТСТВИИ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ПРАКТИКАМИ:			
4	В последние годы все больше внимания уделяется разработке статистики по международной миграции, которая была бы сопоставима с данными других стран. Пожалуйста, укажите, собирает ли ваше ведомство/министерство данные, которые могли бы быть использованы для разработки статистики по следующим показателям:		
	Показатель	Переменные 1-возраст, 2-пол, 3-страна гражданства, 4-страна рождения, 5-страна предыдущего обычного проживания, ¹ 6-страна последующего обычного проживания, 7-лицо без гражданства 8-причина выдачи разрешения, 9- действительность документа/разрешения 10- образование 11- дата прибытия 12 – (предполагаемая) длительность пребывания 13 – профессия 14 – занятость 15 – сектор экономики	База данных/регистр, которые могли быть использованы для разработки статистики по данному показателю
1	Иммигранты, которые переселились в [страну] в течение года	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Эмигранты, которые выехали из [страны] в течение года	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Лица, обычно проживающие на территории [страны] на конец года	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Лица, обычно проживающие на территории [страны], которые приобрели гражданство этой страны	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Иностранные граждане, которым было отказано во въезде в [страну] на границе	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Иностранные граждане, находящиеся на территории [страны] без законных оснований	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	Первичные разрешения на проживание, выданные в течение года	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	Разрешения на проживание, выданные вследствие изменения правового статуса или причины прибытия, в течение года	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	Действительные разрешения на проживание на конец года	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	Долгосрочные резиденты ² на конец года	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	Иностранные граждане, занятые трудовой деятельностью в стране	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	Граждане, трудящиеся за рубежом	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13	Разрешения на работу, выданные в течение года	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14	Иностранные граждане, находящиеся в [стране] на незаконных основаниях и получивших административное или судебное предписание покинуть страну	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15	Иностранные граждане, которые покинули территорию [страны], следуя административному или судебному предписанию	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

¹ «Страна обычного проживания» определяется как страна, «... в которой человек живет, то есть страна, в которой он имеет место для проживания, где он проводит ежесуточное время отдыха». ООН, Рекомендации по статистике международной миграции. Первое пересмотренное издание. 1998 г.

² «Долгосрочный» определяется как длящийся в течение периода дольше, чем 12 месяцев.

D. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДАННЫХ ДРУГИХ ВЕДОМСТВ/МИНИСТЕРСТВ			
Пожалуйста, укажите, получает ли ваше ведомство/министерство миграционные данные из других государственных учреждений и, если да, то по каким показателям:			
5	Обладает ли ваше ведомство доступом к миграционным данным, собираемым другими гос. учреждениями?	ДА НЕТ	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → 7
6	Наименование другого ведомства/министерства, из которого ваше ведомство получает миграционные данные:	Частота обмена данными 1-по запросу, 2-иногда, 3-еженедельно, 4-ежемесячно, 5-ежегодно	
D1			
D2			
D3			
D4			
Пожалуйста, укажите, какие данные Вы получаете из каждого из вышеназванных учреждений:			
D1	Наименование ведомства/министерства, которые передают Вам данные:		
		(пожалуйста, укажите)	
6.1	Обладает ли ваше ведомство доступом к ПЕРСОНАЛЬНЫМ ДАННЫМ, собираемым данным учреждением (т.е. имена и другие персональные атрибуты индивидуума)?	Да Нет	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → 6.3
6.2	К каким ПЕРСОНАЛЬНЫМ ДАННЫМ имеет доступ ваше ведомство? Пожалуйста, укажите подробнее:		
6.3	Обладает ли ваше ведомство доступом к СТАТИСТИКЕ данного гос. учреждения (т.е. количество выданных документов или произошедших событий)?	Да Нет	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → 7
6.4	К каким СТАТИСТИЧЕСКИМ ПОКАЗАТЕЛЯМ данного гос. учреждения имеет доступ ваше ведомство? Пожалуйста, перечислите показатели (например, количество выданных разрешений/документов):	Переменные: 1-гражданство, 2-возраст, 3-пол, 4-страна рождения, 5-причина, 6-срок действия, 7-другое	
	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
	<input type="text"/>	<input type="text"/>	

ПОЖАЛУЙСТА, ПОВТОРИТЕ СЕКЦИЮ D1 (страница 9), чтобы перечислить все типы данных, к которым ваше ведомство имеет доступ.

Е. КАЧЕСТВО МИГРАЦИОННОЙ СТАТИСТИКИ И МЕРЫ ПО ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ:	
<p>Спасибо Вам за предоставленную выше информацию по данным по миграции, которые ваше ведомство собирает и которыми оно обменивается.</p> <p>Следующая часть анкеты посвящена тому, чтобы выявить основные проблемы разработки надежной статистики миграции и задачи на будущее. Вопросы задаются Вам как специалисту в области миграции, который является либо пользователем, либо производителем статистики. Ваше мнение по данным вопросам очень важно, так как оно поможет определить, какая дальнейшая поддержка со стороны международного сообщества необходима в данной области.</p>	
7	<p>Согласны ли Вы с тем, что ваше ведомство/министерство обладает достаточным количеством статистики и данных для эффективного исполнения своих функций?</p> <p>Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/></p>
8	<p>По Вашему мнению, какие данные – по каким показателям и с разбивкой на какие переменные – необходимы вашему ведомству для выполнения своих функций? Пожалуйста, укажите показатель (например, количество граждан, проживающих за рубежом):</p> <p>Переменные: 1-гражданство, 2-возраст, 3-пол, 4-страна рождения, 5-причина, 6-срок действия, 7-образование, 8-другое</p>
	<input type="text"/>
	<input type="text"/>
	<input type="text"/>
9	<p>Какие из нижеприведенных мер являются приоритетными в вашей стране для улучшения миграционных данных?</p> <p>Мера</p> <p>1-главный приоритет, 2-средний приоритет, 3-не приоритет, 4-другое (объясните)</p>
	<p>1. Наделение одного ведомства функцией координации сбора миграционных данных из других ведомств и создание на их базе набора регулярных показателей миграционной статистики. Если согласны, какие из нижеуказанных ведомств более подошли бы для данной задачи:</p> <p><input type="checkbox"/> Миграционная служба <input type="checkbox"/> Статистическая служба <input type="checkbox"/> Другое - объясните:</p>
	<p>2. Изменение законодательных рамок. Пожалуйста, укажите каких:</p> <p><input type="checkbox"/> Закон <input type="checkbox"/> Подзаконные акты <input type="checkbox"/> Другое - объясните:</p>
	<p>3. Улучшение практической координации между ведомствами</p>
	<p>4. Обмен данными с другими странами</p>
	<p>5. Организация тренингов по миграционным данным (данным по миграции) для специалистов в этой области (или - в области миграции)</p>
	<p>6. Развитие информационных технологий</p>
	<p>7. Приглашение международных экспертов для обмена опытом</p>
	<p>8. Другое – пожалуйста, укажите:</p>
10	<p>Пожалуйста, предоставьте любые другие комментарии по вопросам миграционной статистики и данных в [стране]</p>

Спасибо большое за то, что Вы заполнили эту анкету! Ваши вопросы помогут получить детальное представление по тому, как и какие миграционные данные собираются в [стране] и каким образом может быть улучшено качество миграционной статистики.

Анкета «пользователя» данными по миграции

Потребности в статистике миграции в (название страны):

октябрь 2010 г.

Опрос пользователей статистики

Государственное ведомство	_____
	(название)
Отдел/подразделение	_____
	(название)
Должность	_____
	(название должности)
Имя и фамилия респондента	_____
Контакты	_____
	(телефон) (e-mail)
Дата заполнения	_____

1.	Пожалуйста, укажите основной вид профессиональной деятельности вашей организации:						Отметьте нужное:	
	Орган законодательной власти						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Орган исполнительной власти						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Неправительственная организация						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Международная организация						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	СМИ						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Исследовательский институт/центр						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Другое (пожалуйста, укажите):								
2.	Часто ли Вам приходится использовать статистику международной миграции в вашей профессиональной деятельности?						Отметьте нужное:	
	Постоянно						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Раз в неделю						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Раз в месяц						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Раз в год						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Никогда						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Другое (пожалуйста, укажите):								
3.	Если вы пользуетесь статистикой, откуда Вы её берете?						Отметьте нужное:	
	Средства массовой информации ТВ, газеты, журналы в т.ч. интернет издания						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Национальное статистическое ведомство						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Статистические ведомства других стран						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Международные онлайн базы данных (отметьте, какие)						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
							ООН	МOM
							МОТ	Евростат
							ОЭСР	Другие
						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Если отмечено «другие», пожалуйста, уточните.								
Статистику государственных министерств и ведомств						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
В том числе:						Миграционной службы	Полиции (МВД)	
						МИД	Погран. службы	
						Мин. труда	Других	
						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Если отмечено «другие», пожалуйста, уточните.								
4.	Какого рода данные Вы используете в своей работе? (Можно указать данные, собранные в вашей стране и за границей)							

		4.1. Собранные в вашей стране	Отметьте нужное:	4 2. Собранные в другой стране	Отметьте нужное:
	Статистика пересечений границы	В вашу страну и из неё	<input type="checkbox"/>	Из вашей страны и в вашу страну	<input type="checkbox"/>
	Статистика иммиграции (на ПМЖ)	Прибытия в вашу страну	<input type="checkbox"/>	Прибытия из вашей страны	<input type="checkbox"/>
	Статистика эмиграции (на ПМЖ)	Выбытия из вашей страны	<input type="checkbox"/>	Выбытия в вашу страну	<input type="checkbox"/>
	Временная трудовая иммиграция	Прибытия в вашу страну	<input type="checkbox"/>	Прибытия из вашей страны	<input type="checkbox"/>
	Временная трудовая эмиграция	Выбытия из вашей страны	<input type="checkbox"/>	Выбытия в вашу страну	<input type="checkbox"/>
	Численность иностранцев (по гражданству), постоянно проживающих	В вашей стране	<input type="checkbox"/>	Граждан вашей страны, проживающих за рубежом	<input type="checkbox"/>
	Численность лиц, родившихся за рубежом и постоянно живущих	В вашей стране	<input type="checkbox"/>	Родившихся в вашей стране, но проживающих за границей	<input type="checkbox"/>
	Визовая статистика				<input type="checkbox"/>
	Я точно не могу сказать, какие данные я использую				<input type="checkbox"/>
	Другое (пожалуйста, уточните)				<input type="checkbox"/>
4. 3.	К данным каких стран Вы бы хотели иметь доступ? _____				
5	Какие другие виды информации Вы используете, чтобы лучше понимать миграционную ситуацию?				
		5.1. в вашей стране	5.2. в других странах, которые имеют миграционные связи с вашей страной	5.3. из международных источников	
	Сообщения и материалы в СМИ, в т.ч. Интернет-издания	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Статистику по другим областям (демография, рынок труда, прочее)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Пожалуйста, уточните, какую:				
	Другое (пожалуйста, уточните):				
6	Какой источник данных Вы считаете самым важным в вашей стране? Проставьте ранг (1-самый важный)				Отметьте нужное:
	Перепись				<input type="checkbox"/>
	Выборочные обследования				<input type="checkbox"/>
	Административная статистика (полиция и пр.), относящаяся к вопросам миграции				<input type="checkbox"/>
	Данные национального стат. агентства об иммиграции на постоянно жительство в вашу страну				<input type="checkbox"/>
	Данные национального стат. агентства об эмиграции на постоянно жительство за рубеж из вашей страны				<input type="checkbox"/>
	Статистика пограничного (паспортного) контроля				<input type="checkbox"/>
	Статистика на основе миграционных карточек				<input type="checkbox"/>
	Статистика выданных виз				<input type="checkbox"/>
	Другое (пожалуйста, уточните):				<input type="checkbox"/>

7.	Когда Вы работаете с данными, обращаете ли внимание на метаданные (т.е. описание определений и методик сбора статистики, охвата, периода наблюдения и других особенностей данных)			Отметьте нужное:
	Всегда	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Иногда	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Я хорошо знаю эти вопросы, и мне не нужна дополнительная информация	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
8.	Какие переменные в статистике миграции Вы считаете самыми важными для анализа миграционных процессов?			Отметьте нужное (можно дать несколько ответов):
	Пол	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Семейное положение	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Причина переезда (основание для разрешения на пребывание, выезд)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Возраст	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Уровень образования	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Гражданство	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Предыдущая страна проживания	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Страна рождения	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Профессия/занятие	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Вид экономической деятельности (отрасль)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Год прибытия / выезда (продолжительность пребывания, отсутствия)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Другое (пожалуйста, укажите):	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
9.	Пожалуйста, дайте оценку качеству и разнообразию статистики миграции, имеющейся в вашей стране			Отметьте нужное:
	Качество			
		хорошее	удовлетворительное	плохое
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Разнообразие			
	хорошее	удовлетворительное	плохое	
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
10.	Пожалуйста, укажите Ваш возраст и пол:			
		возраст	Пол (Ж/М)	
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Большое спасибо за участие в опросе! Ваши ответы помогут получить обоснованное представление о том, какие данные используются в вашей стране и как можно улучшить их качество и разнообразие.

Наиболее распространенные виды миграции, категории мигрантов и возможные источники данных

Табл. 19 *Виды миграции и возможные источники данных о миграционных потоках*

Предмет учета	Доступные источники	Переменные*
Долгосрочная иммиграция (на постоянное жительство или с целью смены «обычного места проживания» на период от 1 года)	<ul style="list-style-type: none"> Регистры населения и иностранных граждан или Системы выдачи вида на жительство (количество выданных разрешений) Системы регистрации по месту жительства Данные государственных служб статистики об иммигрантах Перепись населения (потоки в период между переписями) 	<ul style="list-style-type: none"> страна рождения гражданство возраст пол уровень образования специальность причина переезда
Долгосрочная эмиграция (на постоянное жительство или с целью смены «обычного места проживания» на период от 1 года)	<ul style="list-style-type: none"> Регистры населения и иностранных граждан Другие системы регистрации по месту жительства (данные об эмигрантах, снятых с учета) Данные государственных служб статистики об эмигрантах Статистика стран въезда (государственных служб статистики и иммиграционных органов) 	<ul style="list-style-type: none"> страна назначения гражданство возраст пол уровень образования специальность причина переезда
Трудовая иммиграция	<ul style="list-style-type: none"> Система выдачи разрешений на работу Отчеты работодателей о нанятых на работу мигрантах Отчетность по специальным программам, разработанным для отдельных видов трудовой миграции Статистика выдачи рабочих виз (частично) Системы пограничного контроля (если указывается причина въезда) Выборочные обследования (если данные о годе прибытия доступны и достоверны) 	<ul style="list-style-type: none"> страна рождения /гражданства возраст пол сфера занятости /профессия уровень образования продолжительность работы
Трудовая эмиграция	<ul style="list-style-type: none"> Отчеты агентств по найму о контрактах, подписанных в странах происхождения Системы выдачи разрешений на работу в стране назначения Миграционные карты или системы пограничного контроля (если указывается причина миграции) Обследования о гражданах страны, выбывших на работу за рубеж (если известна дата выезда) 	<ul style="list-style-type: none"> страна назначения (пребывания) возраст пол уровень образования сфера занятости /профессия продолжительность работы
Вынужденная миграция	<ul style="list-style-type: none"> Системы обработки ходатайств об убежище и принятые решения по ним Статистика лиц без гражданства Статистика внутренне перемещенных лиц Статистика экологической миграции 	<ul style="list-style-type: none"> страна происхождения/гражданства пол возраст семья или физическое лицо (единица учета), тип (причина) обращения
Учебная иммиграция	<ul style="list-style-type: none"> Административные системы регистрации иммигрантов или выдачи разрешений на пребывание в стране, по целям (прибывшие на учебу) Отчеты учебных заведений о количестве иностранцев, поступивших в учебные заведения и окончивших их 	<ul style="list-style-type: none"> страна гражданства пол срок пребывания тип учебной программы по международному классификатору МСКО** направление (специальность) обучения

Предмет учета	Доступные источники	Переменные*
Учебная эмиграция	<ul style="list-style-type: none"> Статистика реализации межгосударственных соглашений об обучении граждан за рубежом Статистика принимающих стран Информационные ресурсы международных организаций (например, OECD/Eurostat, UNESCO, USA Institute of International Education) 	<ul style="list-style-type: none"> страна назначения уровень образования тип учебной программы по международному классификатору МСКО направление (специальность) обучения
Воссоединение семей	<ul style="list-style-type: none"> Административные системы регистрации иммигрантов или выдачи разрешений на пребывание в стране по целям (прибывшие для воссоединения с членами семьи) 	<ul style="list-style-type: none"> страна гражданства пол возраст родственное отношение к лицу, проживающему в стране въезда статус занятости (или материальная зависимость от лица, проживающего в стране)
Транзитная миграция	<ul style="list-style-type: none"> Системы пограничного контроля Визовая статистика В случае нерегулируемой миграции, статистика нарушения режима пребывания в стране, а также статистика незаконного ввоза мигрантов 	<ul style="list-style-type: none"> страна происхождения / гражданства пол возраст страна назначения
Возвратная миграция	<ul style="list-style-type: none"> Системы пограничного контроля (по целям – граждане, возвращающиеся на ПМЖ) Системы регистрации места жительства Статистика реализации реадмиссионных соглашений (недобровольная возвратная миграция) Статистика содействия добровольному возвращению (страны назначения, МОМ) Выборочные обследования (при указании места проживания за год до обследования) 	<ul style="list-style-type: none"> страна предыдущего проживания пол возраст
Оценки нелегальной миграции	<ul style="list-style-type: none"> Данные о задержаниях на границе страны въезда Данные о задержании за нарушение миграционного режима на территории страны Данные кампаний по регуляризации Данные о предпринятых правоприменительных действиях (наложение штрафа, вынесение решения о выдворении/депортации, реализация решения о выдворении/депортации) Данные об осужденных за участие в торговле людьми или незаконном ввозе мигрантов Данные о жертвах торговли людьми 	<ul style="list-style-type: none"> страна происхождения / гражданства пол возраст причина нелегального статуса (при задержании): нелегальные въезд, нахождение или трудовая деятельность
Предоставление гражданства (натурализация)	<ul style="list-style-type: none"> Иммигранты - данные уполномоченных органов Эмигранты – данные из стран въезда (при наличии таких) 	<ul style="list-style-type: none"> страна рождения/предыдущего гражданства пол возраст год въезда / подачи обращения основание для приобретения гражданства

* По потокам выбывающих число переменных может быть меньше.

** <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/iscled-2011-ru.pdf>

Источник: на основе ЕЭК ООН 2011, с изменениями и добавлениями

Табл. 20 Категории мигрантов и возможные источники данных о миграционных контингентах

Предмет учета	Доступные источники	Переменные*
Население, родившееся за рубежом	<ul style="list-style-type: none"> Регистры населения (при наличии таковых) Переписи населения Выборочные обследования 	<ul style="list-style-type: none"> страна рождения гражданство возраст пол уровень образования специальность причина переезда год въезда в страну
Население, родившееся в стране, но проживающее за рубежом	<ul style="list-style-type: none"> Регистры населения (и иностранных граждан) в стране въезда Переписи и обследования в стране въезда Эмиграционный модуль в переписях населения и обследованиях в стране происхождения 	<ul style="list-style-type: none"> страна проживания/въезда гражданство возраст пол уровень образования специальность причина переезда год въезда
Иностранцы, постоянно (долговременно) проживающие в стране	<ul style="list-style-type: none"> Регистры населения и иностранных граждан Системы выдачи разрешений на проживание (имеющие разрешение на проживание) Переписи населения Выборочные обследования 	<ul style="list-style-type: none"> страна рождения /гражданства возраст пол уровень образования специальность причина переезда год въезда
Граждане страны, постоянно (долговременно) проживающие за рубежом	<ul style="list-style-type: none"> Регистры населения и иностранных граждан в стране въезда или/и Системы выдачи разрешений на проживание (число лиц, имеющих разрешение на проживание) Переписи населения и Выборочные обследования в стране въезда Данные консульств/посольств стран происхождения (зарегистрированные граждане страны) Эмиграционный модуль в переписях населения и обследованиях в странах происхождения 	<ul style="list-style-type: none"> страна проживания возраст пол уровень образования специальность причина переезда год въезда (выбытия из страны происхождения)
Трудящиеся-мигранты, находящиеся в стране	<ul style="list-style-type: none"> Система выдачи разрешений на работу – число лиц, имеющих разрешение на работу Отчетность по специальным программам, разработанным для отдельных видов трудовой миграции Выборочные обследования населения/домохозяйств 	<ul style="list-style-type: none"> страна рождения / гражданства возраст пол сфера занятости /профессия уровень образования год въезда (выдачи разрешения на проживание/ работу)
Граждане страны, работающие за рубежом	<ul style="list-style-type: none"> Отчеты агентств по найму о контрактах, подписанных в странах происхождения - число действующих контрактов Данные о разрешениях на работу, выданных в стране въезда Выборочные обследования населения/домохозяйств о лицах, находящихся за рубежом с целью работы Данные о денежных переводах из-за рубежа 	<ul style="list-style-type: none"> страна назначения (пребывания) возраст пол уровень образования сфера занятости /профессия год въезда (выбытия)

Предмет учета	Доступные источники	Переменные*
Вынужденные мигранты, находящиеся в стране	<ul style="list-style-type: none"> Системы обработки ходатайств об убежище и принятые по ним решения в стране въезда – данные о лицах, имеющих указанный статус Данные о внутренне перемещенных лицах Данные о лицах без гражданства Данные о лицах, переселившихся в связи с ухудшением экологической обстановки и климата Данные УВКБ ООН 	<ul style="list-style-type: none"> страна происхождения / гражданства пол возраст семья / лицо год прибытия тип (причина) обращения вид решения (положительное, отрицательное, вид предоставленной защиты) уровень (первая инстанция, окончательное решение)
Иностранцы студенты, находящиеся в стране	<ul style="list-style-type: none"> Административные системы регистрации иммигрантов или выдачи разрешений на пребывание в стране, по целям (число находящихся в стране иностранных граждан, прибывших на учебу) Отчеты учебных заведений о контингенте студентов-иностранцев (на всех курсах) 	<ul style="list-style-type: none"> страна гражданства пол тип учебной программы по международному классификатору МСКО направление (специальность) обучения страна пребывания (обучения)
Граждане страны, обучающиеся в зарубежных учебных заведениях	<ul style="list-style-type: none"> Статистика принимающих стран о действительных разрешениях на проживание (по целям – обучение) Информационные ресурсы международных организаций (например, OECD/Eurostat, UNESCO, USA Institute of International Education) 	
Родственники и иждивенцы лиц, находящихся законно в стране назначения	<ul style="list-style-type: none"> Административные системы регистрации иммигрантов или выдачи разрешений на пребывание в стране (лица, имеющие действительное разрешение на проживание /пребывание, полученное на основании воссоединения с членами семьи) 	<ul style="list-style-type: none"> страна гражданства пол возраст родственное отношение к лицу, проживающему в стране въезда статус занятости (или материальная зависимость от лица, проживающего в стране)
Транзитные мигранты, находящиеся в стране	<ul style="list-style-type: none"> Обследования Данные о задержаниях на границе 	<ul style="list-style-type: none"> страна происхождения / гражданства страна назначения пол возраст
(Оценки) Мигранты с неурегулированным статусом	<ul style="list-style-type: none"> Кампании по регуляризации Данные обследований Данные о задержаниях мигрантов, находящихся на территории страны без должных оснований и/или без документов 	<ul style="list-style-type: none"> страна (предполагаемого) гражданства пол возраст тип нелегального статуса (причина задержания): нелегальный въезд, нахождение или трудовая деятельность
Лица, получившие гражданство в результате процедуры натурализации	<ul style="list-style-type: none"> (при наличии) Данные переписей и обследований населения о способах приобретения гражданства 	<ul style="list-style-type: none"> страна рождения /предыдущего гражданства пол возраст год въезда / подачи обращения основание приобретения гражданства

* По контингентам эмигрантов число переменных может быть меньше.

Источник: на основе ЕЭК ООН 2011, с изменениями и добавлениями.

Сбор данных международными организациями по вопросам, связанным с миграцией

Табл. 21 Статистика миграции, запрашиваемая международными организациями

Международная организация/процесс	Запрашиваемые данные	Частота сбора данных
Статистический отдел Департамента по вопросам экономики и статистики ООН	<p>Потоки международных мигрантов:</p> <p>1а. Прибывшие на территорию по цели въезда и полу</p> <p>1б. Прибывшие на территорию по цели пребывания за границей и полу</p> <p>1с. Выбывшие с территории по правовому статусу на момент отъезда и полу</p> <p>1д. Выбывшие с территории по цели выезда и полу</p> <p>2. Число прибывших мигрантов по статусу гражданства (граждане/не граждане), возрасту и полу</p> <p>3а. Число выбывших иностранных мигрантов по стране гражданства и полу</p> <p>3б. Число прибывших иностранных мигрантов по предыдущей стране обычного проживания и полу</p> <p>4. Число выбывших международных мигрантов по статусу гражданства, возрасту и полу</p> <p>5. Число граждан – эмигрантов по будущей стране обычного проживания и полу</p>	<p>В формате Excel.</p> <p>Раз в год, начиная с 2011 г. До 2007 г. сбор проводился в другом формате с перерывом в 2007 – 2010 гг.</p>
	<p>Численность международных мигрантов:</p> <p>18. Население, родившееся за рубежом, по континенту/стране рождения, возрасту и полу</p> <p>19. Население, родившееся за рубежом, в возрасте 15 лет и старше по континенту/стране рождения, уровню образования (ISCED 4) и полу</p> <p>20. Население по статусу гражданства, возрасту и полу</p> <p>21. Иностранцы (не граждане) по континенту/стране рождения, возрасту и полу</p> <p>22. Иностранцы (не граждане) в возрасте 15 лет и старше по континенту/стране рождения, уровню образования (ISCED 4) и полу</p> <p>23. Экономически активное население, родившееся за границей, по сфере деятельности (ISCO 68 и ISCO 58), возрасту и полу</p>	<p>В формате Excel.</p> <p>В период проведения переписей населения</p>
MOT	<p>КАК СТРАНА ИММИГРАЦИИ</p> <p>Численность:</p> <p>1. Население по полу и гражданству</p> <p>2. Работающее население по полу и гражданству</p> <p>3. Работающее население по сектору экономики: граждане и трудящиеся-(им)мигранты</p> <p>4. Работающее население по специальности: граждане и трудящиеся-(им)мигранты</p> <p>5. Работающее население по трудовому статусу: граждане и трудящиеся-(им)мигранты</p> <p>Потоки:</p> <p>6. Прибытия (им)мигрантов по полу и гражданству</p> <p>7. Прибытия трудоустроенных (им)мигрантов по полу и гражданству</p> <p>8. Прибытия трудоустроенных (им)мигрантов по сектору экономики</p> <p>9. Прибытия трудоустроенных (им)мигрантов по специальности</p> <p>КАК СТРАНА ЭМИГРАЦИИ</p> <p>Численность:</p> <p>10. Граждане за рубежом по полу и основной стране пребывания</p> <p>Потоки:</p> <p>11. Выбытие граждан за рубеж по полу и стране назначения</p> <p>12. Выбытие трудоустроенных граждан за рубеж по полу и стране назначения</p>	<p>Один раз в два года.</p> <p>Собранные данные размещаются в интернете: http://laborsta.ilo.org/</p>

Международная организация/процесс	Запрашиваемые данные	Частота сбора данных
<p>Совет руководителей миграционных органов государств–участников СНГ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Количество въездов граждан государств–участников СНГ, других государств в государство пребывания 2. Количество выездов граждан государств–участников СНГ, других государств из государства пребывания 3. Численность граждан государств–участников СНГ, других государств, поставленных на учет (зарегистрированных) в миграционном органе государства пребывания 4. Численность граждан государств–участников СНГ, других государств, продливших пребывание в соответствии с национальным законодательством 5. Численность граждан государств–участников СНГ, других государств, получивших вид на жительство в соответствии с национальным законодательством 6. Численность граждан государств–участников СНГ, других государств, получивших гражданство государства пребывания 7. Численность граждан государств–участников СНГ, других государств, получивших право на занятие трудовой деятельностью в государстве пребывания 8. Численность граждан государств–участников СНГ, других государств, совершивших административное правонарушение в государстве пребывания 9. Численность граждан государств–участников СНГ, других государств, совершивших преступления в государстве пребывания 10. Численность граждан государств–участников СНГ, других государств, прибывших на обучение в государство пребывания 	<p>Полугодовая, начиная с июня 2010 г. Размещение данных для выделенных пользователей на сайте ФМС России.</p>

Библиография

Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан (РТ)

- 2010 Влияние миграции и денежных переводов на благосостояние и бедность домохозяйств в Таджикистане. Результаты выборочного обследования, проведенного в августе 2010 г.

Билсборроу Р., Хьюго Г., Оберай А., Злотник Х. *Статистика международной миграции. Рекомендации по совершенствованию систем сбора данных.* М.: ILO, 1999 г.

Всемирный Банк

- 2011 *Миграция и денежные переводы: цифры и факты – 2011.* См.: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/Factbook2011Russian.pdf>

Европейский Союз (ЕС)

- 2003 *On the re-use of public sector information.* Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003. [О повторном использовании информации государственного сектора. Директива Европейского парламента и Совета 2003/98/EC от 17 ноября 2003 г.]

Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН)

- 2011 Статистика международной миграции. Практическое руководство для стран Восточной Европы и Центральной Азии (русская и английская версии). Европейская экономическая Комиссия ООН, Фонд ООН в области народонаселения. ООН, Женева 2011 г. См.: http://www.unece.org/international_migration_statistics_guide.html
- 2012 *Review of Sources and Quality of Statistics on International Migration in selected countries of the Commonwealth of Independent States .* United Nations Economic Commission for Europe. United Nations. New York, 2012. См.: http://www.unece.org/review_of_sources_international_migration.html

Кислицына Е.А. *Статистика трудовой миграции в Таджикистане.* Презентация на тематическом семинаре: «Совершенствование статистики миграции и обмен данными», прошедшем в рамках Конференции Мирпал 17 мая 2011 г., Москва.

Международная организация по миграции (МОМ)

- 2004 *Основы управления миграцией. Пособие для руководящих лиц и практиков,* Женева.
- 2007 Фолден К., Манке М., Мортенсен Т. Обмен данными – с чего начинать? Развивающийся подход к управлению миграционными данными. Английская версия публикации доступна на сайте МОМ, см.: <http://publications.iom.int/bookstore/free/Sharing-Data.pdf>
- 2009 *Обмен миграционными данными в Республике Таджикистан: анализ законодательства и обзор ситуации.* Душанбе, май 2009 г.

- 2011 *Миграционные профили*. Веб-страница, содержащая информацию по методологии разработки миграционных профилей по странам. См.: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/migration-policy-and-research/migration-research-1/migration-profiles.html>

Международная организация труда (МОТ)

- 2011 *Сбор данных относительно трудовой миграции и статистическая система в Республике Таджикистан: обзор источников и методологии сбора данных*. Проект.

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (КР)

- 2009 *Population and Housing Census of the Kyrgyz Republic of 2009. Book I. Main social and demographic characteristics of population and number of housing units*. Bishkek 2009. См.: http://unstats.un.org/UNSD/demographic/sources/census/2010_PHC/Kyrgyzstan/A5-2PopulationAndHousingCensusOfTheKyrgyzRepublicOf2009.pdf
- 2010 *Population and Housing Census of the Kyrgyz Republic of 2009. Book II (Part 3), in tables. Population Migration of the Kyrgyz Republic*. Bishkek 2010

Организация Объединенных Наций (ООН)

- 1998 *Рекомендации по статистике международной миграции*. Первое пересмотренное издание. Департамент по экономическим и социальным вопросам. Демографический отдел. Нью-Йорк. См.: http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1R.pdf
- 2006 *Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing*, United Nations Economic Commission for Europe. Conference of European Statisticians, prepared in cooperation with the Statistical Office of European Commission (EUROSTAT), United Nations, New York and Geneva, 2006. См.: http://www.unece.org/stats/publications/CES_2010_Census_Recommendations_English.pdf
- 2008 *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses. Revision 2*, Statistical Papers Series M, No. 67/Rev.2, ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, New York, 2008. См.: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/census3.htm>
- 2008 *Guidelines on the use and dissemination of data on international immigration to facilitate their use to improve emigration data of sending countries*. Document submitted by the UNECE / EUROSTAT Task Force on Measuring Emigration using Immigration Data to the Joint UNECE / Eurostat Work Session on Migration Statistics, Geneva, 3-5 March 2008. См.: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.10/2008/wp.6.e.pdf>

Содружество Независимых Государств (СНГ)

- 2005 *Перечень показателей для межгосударственного обмена статистической информацией*. Одобрен решением 32 заседания Совета руководителей статистических служб государств-участников Содружества Независимых Государств от 5 октября 2005 г., Москва (протокол №22 от 5 октября 2005 г.).
- 2009 *Протокол об обмене информацией между миграционными органами государств – участников Содружества Независимых Государств*. Минск, 1 октября 2009 г.

Центр глобального развития

2009 *Учет мигрантов. Пять шагов на пути к совершенствованию миграционной статистики.* Отчет Комиссии по сбору статистических данных о международной миграции для проведения исследований и разработки политики глобального развития. Вашингтон, май 2009 г. См.: http://www.cgdev.org/doc/Working%20Papers/CGD_migration-FINAL_01-19-10_RU.pdf

Poulain M., Perrin N. and Singleton A. (Eds.) (2006), *Towards Harmonised European Statistics on International Migration.* Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain.

Авторы фотографий

Стр.	Фотографы
9	ОБСЕ
12	ОБСЕ, Петронела Дурекова
18	Shutterstock
21	ОБСЕ
23	ОБСЕ
31 л	Игорь Жоров / Фотобанк Лори
31 п	Iana1501 / Фотобанк Лори
35 л	ОБСЕ, Наталья Ищенко
35 п	ОБСЕ
41	МОМ
43	Stock Photo
59	Никита Майков / Фотобанк Лори
60	МОМ
61	МОМ
65	ОБСЕ
71	ОБСЕ
76	РИА Новости
78	ФМС России
88	РИА Новости
92	Russian look
96	Анна Мартынова / Фотобанк Лори
99	ОБСЕ
100	ОБСЕ
102	ОБСЕ
112	ОБСЕ

Сокращения

ГИСМУ	Государственная информационная система миграционного учета
ГГМ	Глобальная группа по миграции
Росстат, Госкомстат	Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации
ГРС	Государственная регистрационная служба
ГФМР	Глобальный форум по миграции и развитию
ДЭСВ ООН	Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам
ЕврАзЭС	Евразийское экономическое сообщество
ЕС	Европейский Союз
ЭК ООН	Европейская экономическая комиссия ООН
ИГ	Иностранцы граждане
ИРС	Иностранная рабочая сила
КМУ	Карточка миграционного учета
МИД	Министерство иностранных дел
Минздрав	Министерство здравоохранения
Минобразования	Министерство образования
Минобрнауки	Министерство образования и науки
МОМ	Международная организация по миграции
МОТ	Международная организация труда
МТЗМ	Министерство труда, занятости и миграции
МТСЗН	Министерство труда и социальной защиты населения
Нацстатком	Национальный статистический комитет
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	Организация Объединенных Наций
ОРС	Обследование рабочей силы
РС	Рабочая сила
СНГ	Содружество Независимых Государств
СРМО СНГ	Совет руководителей миграционных органов СНГ
Статкомитет СНГ	Межгосударственный статистический комитет СНГ
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
ФМС России	Федеральная миграционная служба Российской Федерации
ШОС	Шанхайская организация сотрудничества
ОДКБ	Организация Договора о коллективной безопасности

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)
Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ

Wallnerstrasse 6
1010 Vienna, Austria
Tel.: +43 1 514 360
info@osce.org info
www.osce.org

Международная организация по миграции (МОМ)
Региональный офис для стран Юго-Восточной Европы, Восточной Европы и Центральной Азии

Dampfschiffstrasse 4, 6th floor
1030 Vienna, Austria
Тел.: +43 1 581 22 22
ROVienna@iom.int
www.iom.int

На пути к миграционной политике, основанной на фактах



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе



IOM International Organization for Migration
МОМ Международная организация по миграции