

Культемирова А.Т.
**Отдельные аспекты
миграционной политики
Республики Казахстан**

В статье проведен обзор отдельных аспектов миграционной политики Республики Казахстан. Проанализированы такие процессы, характеризующие миграционную ситуацию в Республике Казахстан, как эмиграция; иммиграция; внутренняя миграция; незаконная миграция; трудовая миграция; принятие беженцев. Отмечено, что политическая стабильность в республике является основным фактором снижения миграционного оттока населения из страны. При этом регулирование и содействие развитию процесса иммиграции является актуальным направлением в деятельности государства, поскольку иммиграция уменьшает миграционные потери, способствует улучшению демографических характеристик населения. Автором подчеркнута, что с первых лет независимости вопросы законодательного обеспечения миграционных отношений, с учетом их влияния на экономическую, политическую и социальную ситуацию в стране, а в целом – на национальную безопасность государства, являются одним из важных направлений государственной политики Республики Казахстан.

Ключевые слова: беженцы, миграция, миграционная политика, незаконная миграция, трудовая миграция.

Kultemirova L.T.
**Certain aspects of the migration
policy of the Republic of
Kazakhstan**

The article provides an overview of certain aspects of the migration policy of the Republic of Kazakhstan. We analyzed the processes that characterize the migration situation in the Republic of Kazakhstan: emigration; immigration; internal migration; illegal migration; work migration; acceptance of refugees. It was noted that political stability in the country is the main factor in reducing the migration outflow of population from the country. At the same time, the regulation and promotion of the process of immigration is a current trend in the activities of the state, because immigration reduces migration losses and helps to improve the demographic characteristics of the population. The author pointed out that from the very first years of independence, legislative support migration relations, taking into account their impact on the economic, political and social situation in the country as a whole – to the national security of the state, is one of the important directions of the state policy of the Republic of Kazakhstan.

Key words: refugees, migration, migration policy, illegal migration, labor migration.

Культемирова А.Т.
**Қазақстан Республикасы көші-
қон саясатының бөлек сұрақтары**

Мақалада Қазақстан Республикасының көші-қон саясатының кейбір бағыттарына шолу жасалған. Қазақстан Республикасының көші-қон жағдайына сипаттама беретін: эмиграция, иммиграция, ішкі көші-қон, заңсыз көші-қон, еңбек көші-қоны, босқындарды қабылдау үрдістеріне талдау жасалынды. Республикадағы саяси тұрақтылық халықтың көшіп-қонуының азаюына ықпал ететін негізгі фактор болып табылады. Бұл жағдайда көші-қон процестерін реттеу және олардың дамуына көмектесу мемлекет қызметінің өзекті бағыттарының бірі болып табылады, себебі иммиграция, көші-қон шығындарын азайтуға, халықтың демографиялық сипаттамаларын жақсартуға әсер етеді. Автор жұмысында тәуелсіздіктің алғашқы жылдарынан бастап елдегі экономикалық, саяси және әлеуметтік жағдайларының және жалпы мемлекеттің ұлттық қауіпсіздігінің көші-қон қарым-қатынастарына әсерін ескере отырып, заңнамалық реттеу Қазақстан Республикасының мемлекеттік саясатының маңызды бағыттарының бірі болып табылатындығын атап өткен.

Түйін сөздер: босқындар, көші-қон, көші-қон саясаты, заңсыз көші-қон, еңбек көші-қоны.

**ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ
МИГРАЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ
РЕСПУБЛИКИ
КАЗАХСТАН**

Республика Казахстан, как и другие члены мирового сообщества, давно и активно вовлечена в международный миграционный обмен, который стал неотъемлемой частью современных экономических, политических, культурных и иных взаимоотношений государств. Более того, наше государство относится к числу стран, где наблюдаются активные миграционные процессы, строгое регулирование которых актуально и требует пристального внимания законодателей, правоохранительных структур и иных государственных органов.

Процессами, характеризующими миграционную ситуацию в Республике Казахстан с момента обретения независимости, являются: эмиграция представителей различных этносов на свою историческую родину; иммиграция этнических казахов; внутренняя миграция (межрегиональная, региональная), связанная с урбанизацией, экологическими, социально-экономическими и другими факторами; незаконная миграция, вызванная геополитическим расположением нашей страны и рядом других причин; трудовая миграция, связанная с привлечением иностранной рабочей силы при существующем избытке собственных трудовых ресурсов на внутреннем рынке труда; присутствие беженцев, вызванное нестабильной общественно-политической обстановкой в ряде государств. Каждый из указанных процессов имеет динамику роста либо снижения в те или иные периоды развития государства, сопровождаемые политическими, социально-экономическими изменениями. В частности, пик эмиграции в Казахстане отмечен в 1994 году, когда из страны, по данным Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан, выбыло 477 068 граждан. В последующие годы число выезжающих граждан на постоянное место жительства идет к снижению: 1995 г. – 309 632; 1996 г. – 229 412; 1997 г. – 299 455; 1998 г. – 243 663; 1999 г. – 165 457. Политическая стабильность в республике является основным фактором снижения миграционного оттока населения из страны.

Что касается иммиграции в эти и последующие годы, то в подавляющем большинстве она состояла из этнических казахов – выходцев стран ближнего и дальнего зарубежья. Так, за период с 1991 по 2014 годы в Казахстан вернулись и получи-

ли статус оралмана 259 159 семей, или 952 882 этнических казаха [1]. По вопросам интеграции оралманов Правительством Республики Казахстан определены регионы для их дальнейшего расселения: Акмолинская, Актюбинская, Алматинская, Атырауская, Восточно-Казахстанская, Жамбылская, Западно-Казахстанская, Карагандинская, Костанайская, Кызылординская, Мангистауская, Павлодарская, Северо-Казахстанская и Южно-Казахстанская области [2].

Регулирование и содействие развитию процесса иммиграции являются актуальными направлениями в деятельности государства, поскольку иммиграция уменьшает миграционные потери, способствует улучшению демографических характеристик населения. По данным Комитета по статистике, за период с января по сентябрь 2015 года в Республику Казахстан прибыло 12 161 человек (10 477 – из стран СНГ, 1 684 – из других стран). За аналогичный период 2014 года количество иммигрантов составляло 12 164 человек (10 736 – из стран СНГ, 1 428 – из других стран). Что касается эмиграции, то в 2015 году из Казахстана на постоянное место жительства выехало 22 480 человек (20 283 – в страны СНГ, 2 197 – в другие страны). За аналогичный период 2014 года количество выехавших – 21 291 человек (19 149 – в страны СНГ, 2 142 – в другие страны) [3]. Исходя из приведенных данных в рассматриваемые периоды, количество мигрантов, прибывших в Казахстан, не изменилось, в то время как эмиграция в 2015 году отмечена увеличением объема (на 1 189 человек).

Сравнительный анализ межрегиональной миграции в аналогичные периоды 2014 и 2015 годов показывает ее рост на 26 180 человек, что составляет 20% (в 2014 г. – 129 161 человек, в 2015 г. – 155 341). Наиболее привлекательными регионами для внутренних мигрантов остаются г. Алматы (47 760), Алматинская область (20 130), г. Астана (17 618), Акмолинская область (10 020). Что касается региональной миграции, то наиболее активные миграционные процессы отмечены в Южно-Казахстанской области (28 186), г. Алматы (22 734), Восточно-Казахстанской (21 336), Карагандинской (17 184) и Костанайской (16 350) областях. В целом, региональная миграция в рассматриваемые периоды 2014 и 2015 годов характеризуется переселением 168 671 и 193 391 человек соответственно.

Отмечаемая тенденция роста внутренней миграции обусловлена тремя факторами: процесс урбанизации, переселение рабочей силы в центры экономического роста, реализация государ-

ственной программы «Дорожная карта занятости – 2020», в соответствии с которой населению оказывается помощь по обучению и переселению в регионы, где есть спрос на соответствующую рабочую силу. В целях регулирования внутренней миграции Правительством Республики Казахстан устанавливается региональная квота приема переселенцев, в рамках которой семьи, прибывающие для постоянного проживания в регионы, определенные Правительством, обеспечиваются мерами государственной поддержки в соответствии с законодательством Республики Казахстан о занятости населения.

Миграционная политика Республики Казахстан направлена также на максимальное пресечение незаконной миграции. Ее негативные последствия и тенденция роста являются одной из наиболее актуальных современных проблем национального и международного уровня. Изучение места незаконной миграции в современном мире, поиск форм и средств ее предупреждения и пресечения требуют анализа не только законодательства, но и организационных аспектов деятельности соответствующих структур, реализующих свои полномочия по поддержке миграционной политики государства. Серьезность проблемы незаконной миграции связана не только со сложностью определения количественных показателей, значительно превосходящих официальные данные о миграции, но и ее последствиями, которые могут быть адекватно оценены лишь по истечении времени.

Одним из факторов минимизации незаконной миграции является регулирование трудовых отношений с иностранцами. Экономическое развитие страны, политическая стабильность, расширение рынка рабочих мест с относительно высоким уровнем заработной платы и социальной поддержки обусловили рост трудовой миграции. Это, безусловно, потребовало соответствующей реакции со стороны государства. В 2012 году утверждены Правила установления квоты на привлечение иностранной рабочей силы в Республику Казахстан [4], в соответствии с которыми квота на привлечение иностранной рабочей силы на предстоящий год устанавливается в процентном отношении к численности экономически активного населения и (или) устанавливается в абсолютном выражении по приоритетным проектам и (или) по странам исхода в соответствии с прогнозом состояния спроса на рынке труда на предстоящий год. Так, на 2016 год установлена общая квота на привлечение иностранной рабочей силы в размере 0,7% к численности эконо-

мически активного населения республики [5]. Квота по странам исхода иностранной рабочей силы устанавливается при наличии международных договоров о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов, ратифицированных Республикой Казахстан, для привлечения на сезонные работы иностранных работников в соответствии с прогнозом состояния спроса на рынке труда на предстоящий год. Квота по каждому приоритетному проекту устанавливается отдельно.

Присоединение Республики Казахстан в 1998 году к Женевской Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года и Протоколу к ней 1967 года обусловило возложение на страну определенных обязательств в отношении беженцев перед международным сообществом. Обязательства выражаются в реализации таких принципов, как: обеспечение лиц, ищущих убежище, и беженцев правом на убежище; недопустимость дискриминации по мотивам социального происхождения, расы, национальности, гражданства, вероисповедания и политических убеждений при проведении процедур по присвоению статуса беженца; соблюдение конфиденциальности информации о личной жизни лиц, ищущих убежище, и беженцев; содействие воссоединению разлученных семей лиц, ищущих убежище, и беженцев; защита прав детей-беженцев, находящихся в Республике Казахстан, в соответствии с законодательством Республики Казахстан о правах ребенка; недопущение высылки лиц, ищущих убежище, и беженцев.

В 2011 году Казахстан инициировал создание постоянной диалоговой площадки, получившей название «Алматинский процесс». Его цель заключается в совместном решении проблем беженцев и международной миграции как в региональном формате, так и в глобальной перспективе. Постоянными участниками Алматинского процесса являются Азербайджан, Афганистан, Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Турция и Туркмения.

Каждое государство само устанавливает критерии, в соответствии с которыми предоставляет убежище и признает статус беженца. Согласно Конвенции о статусе беженцев, беженцем признается лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой стра-

ны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений. Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2009 года «О беженцах» [6], устанавливая аналогичное определение беженца, регламентирует его правовое положение на территории Республики Казахстан. Действие данного закона не распространяется на отношения, связанные с предоставлением политического убежища на территории Республики Казахстан, а также на лиц, которые покинули страну своего гражданства или страну постоянного места жительства в связи с экономическими причинами.

По данным Управления Верховного комиссариата по делам беженцев при ООН по Центральной Азии в Казахстане по состоянию на май 2015 года проживает 633 беженца. Как показывает статистика, Казахстан не относится к числу стран, предоставляющих убежище большому количеству людей. Связано это с рядом причин, к числу которых относятся географическое положение Казахстана, уровень социальной обеспеченности беженцев, ограниченные основания для признания лица в качестве беженца (казахстанским законодательством вооруженные конфликты в стране исхода иностранца не признаны таковыми).

С первых лет независимости вопросы законодательного обеспечения миграционных отношений, с учетом их влияния на экономическую, политическую и социальную ситуацию в стране, а в целом – на национальную безопасность государства, являются одним из важных направлений государственной политики Республики Казахстан. Создана единая система, элементами которой являются государственные органы с соответствующими полномочиями и достаточно эффективная законодательная база, адекватная современным условиям международных миграционных процессов и национальным интересам нашего государства. Одним из идейных инструментов управления миграционными процессами, обеспечения устойчивого демографического развития, укрепления государственной безопасности страны и создания условий для реализации прав мигрантов является Концепция миграционной политики Республики Казахстан, одобренная Правительством Республики Казахстан в 2000 году [7]. Данная Концепция, рассчитанная на этап перехода к устойчивому развитию стра-

ны и долгосрочную перспективу стабилизации и роста экономики, основана на Конституции Республики Казахстан, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Республики Казахстан, законах Республики Казахстан и иных нормативных правовых актах. При ее разработке были учтены отечественный и зарубежный опыт регулирования миграционных отношений.

Регулярное обновление нормативной правовой базы, регламентирующей отношения в области миграции населения, обосновано социально-экономическими изменениями в Казахстане, потребностями и приоритетами в различных сферах деятельности государства, новыми возможностями и обязательствами в межгосударственном масштабе. В частности, в 2011 году принят новый Закон Республики Казахстан «О миграции населения» [8], адаптированный к современному состоянию миграционных отношений. К числу новелл данного акта относится законодательное закрепление видов миграции. Так, в зависимости от цели въезда на территорию Республики Казахстан и пребывания здесь различают следующие виды иммиграции: с целью возвращения на историческую родину; с целью воссоединения семьи; с целью получения образования; с целью осуществления трудовой деятельности; по гуманитарным и политическим мотивам. Для обеспечения инвестиционной привлекательности нашего государства предусмотрена дифференциация иммигрантов, прибывающих в Казахстан с целью осуществления трудовой деятельности, на следующие категории: иностранные работники (прибывшие или привлекаемые работодателями для осуществления трудовой деятельности на территории Республики Казахстан, в том числе в рамках внутрикорпоративного перевода); бизнес-иммигранты (прибывшие с целью осуществления предпринимательской деятельности в соответствии с законодательством Республики Казахстан); сезонные иностранные работники (привлекаемые на работу работодателями для выполнения сезонных работ); трудовые иммигранты (прибывшие в Республику Казахстан в качестве домашних работников с целью выполнения работ (оказания услуг) у работодателей – физических лиц в домашнем хозяйстве).

Другой новеллой Закона Республики Казахстан «О миграции населения» является регулирование внутренней миграции. Ее активные проявления обуславливают усиление нагрузки на инфраструктуру городов,

рост социальной напряженности. В этом контексте необходимость учета и прогноза межрегиональной и региональной миграции является актуальной. С 1 января 2015 года в целях регулирования процессов внутренней миграции усилен контроль над выполнением внутренними мигрантами обязанностей по регистрации на новом месте жительства.

Следует подчеркнуть, что региональная политика Казахстана направлена на территориальную концентрацию экономических и трудовых ресурсов в перспективных районах, интенсивное развитие урбанизированных зон, стимулирование предпринимательской активности, обеспечение трудовой занятости экономически активного населения.

В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 18 декабря 2012 года № 449 «О мерах по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» [9] Правительство Республики Казахстан утвердило Комплексный план по решению проблем миграции, усилению контроля за миграционными потоками из сопредельных государств, созданию благоприятных условий для отечественных квалифицированных кадров с тем, чтобы не допустить их чрезмерного оттока на зарубежные рынки труда на 2014 – 2016 годы [10]. Комплексный план предусматривает широкий спектр вопросов по совершенствованию миграционной политики Республики Казахстан: реализация мер по усилению контроля над миграционными потоками; совершенствование учета и прогноза потоков внутренней и внешней миграции; противодействие оттока квалифицированной рабочей силы и повышение привлекательности казахстанского рынка труда для высококвалифицированных иностранных специалистов.

В целях выполнения Плана нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева в части создания благоприятных условий для привлечения высококвалифицированных иностранных специалистов, а также дальнейшего совершенствования политики в сфере миграции Главой государства подписан Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам миграции и занятости населения» [11]. Целью закона является совершенствование

правовых и организационных основ в области миграционной политики. В частности, для устранения правового пробела в Закон Республики Казахстан «О гражданстве Республики Казахстан» внесена поправка, согласно которой для стимулирования въезда и получения гражданства Казахстана молодежи из числа этнических казахов предусматривается право этнических казахов, обучающихся в высших учебных заведениях Республики Казахстан, на получение гражданства Республики Казахстан в упрощенном порядке.

При этом в Законе Республики Казахстан «О миграции населения» предусматривается положение по предоставлению права этническим казахам на временную регистрацию в общежитиях учреждений технического и профессионального, послесреднего, высшего и послевузовского образования. В целях детализации условий выплаты пособий оралманам в указанный Закон Республики Казахстан «О миграции населения» внесены дополнения в части установления акиматами областей, городов республиканского

значения и столицы порядка и условий оплаты пособий оралманам, членам их семей, переселившимся в Казахстан, вне региональной квоты на основании типовых правил.

Таким образом, концепция обновленного миграционного законодательства заключается в следующих направлениях: законодательное установление видов миграции; создание дифференцированного метода управления миграционными потоками (в зависимости от видов миграции); совершенствование институциональных условий обновления миграционной политики; создание целостной системы мониторинга, анализа, прогнозирования и планирования миграционных процессов.

На сегодняшний день проводятся мероприятия, направленные на усиление мер по пресечению незаконной миграции и созданию условий для расширения законной трудовой деятельности, совершенствованию системы законодательства и приведению его в соответствие с международными стандартами в области защиты прав мигрантов, проживающих в Республике Казахстан.

Литература

- 1 С начала года в Казахстан прибыли более 3 тыс. оралманов // <http://www.zakon.kz/4749954>
- 2 Республика Казахстан. Правительство. Об определении регионов для расселения оралманов. От 20 марта 2014 года № 248.
- 3 Миграция населения Республики Казахстан за январь-сентябрь 2015 года // <http://stat.gov.kz>
- 4 Республика Казахстан. Постановление Правительства. Об утверждении Правил установления квоты на привлечение иностранной рабочей силы в Республику Казахстан, Правил и условий выдачи разрешений иностранному работнику на трудоустройство и работодателям на привлечение иностранной рабочей силы и о внесении изменения в постановление Правительства Республики Казахстан от 19 июня 2001 года № 836 «О мерах по реализации Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О занятости населения»». От 13 января 2012 года № 45.
- 5 Республика Казахстан. Постановление Правительства. Об установлении квоты на привлечение иностранной рабочей силы для осуществления трудовой деятельности на территории Республики Казахстан на 2016 год. От 28 декабря 2015 года № 1102.
- 6 Республика Казахстан. Закон. О беженцах. От 4 декабря 2009 года № 216-IV.
- 7 Республики Казахстан. Постановление Правительства. О Концепции миграционной политики Республики Казахстан. От 5 сентября 2000 года N 1346.
- 8 Республики Казахстан. Закон. О миграции населения. От 22 июля 2011 года № 477-IV.
- 9 Республика Казахстан. Указ Президента. О мерах по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства. От 18 декабря 2012 года № 449.
- 10 Республика Казахстан. Постановление Правительства. О Комплексном плане по решению проблем миграции, усилению контроля за миграционными потоками из сопредельных государств, созданию благоприятных условий для отечественных квалифицированных кадров с тем, чтобы не допустить их чрезмерного оттока на зарубежные рынки труда на 2014 – 2016 годы. От 31 декабря 2013 года № 1593.
- 11 Республика Казахстан. Закон. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам миграции и занятости населения. от ноября 2015 года № 421-V ЗРК.

References

- 1 S nachala goda v Kazahstan pribyili bolee 3 tyis. oralmanov // <http://www.zakon.kz/4749954>
- 2 Respublika Kazahstan. Pravitelstvo. Ob opredelenii regionov dlya rasseleniya oralmanov. Ot 20 marta 2014 goda № 248
- 3 Migratsiya naseleniya Respubliki Kazahstan za yanvar-sentyabr 2015 goda // <http://stat.gov.kz>

4 Республика Казахстан. Postanovlenie Pravitelstva. Ob utverjdenii Pravil ustanovleniya kvoty na privlechenie inostrannoy rabochey sily v Respubliku Kazahstan, Pravil i usloviy vyidachi razresheniy inostrannomu rabotniku na trudoustroystvo i rabotodatel'nyam na privlechenie inostrannoy rabochey sily i o vnesenii izmeneniya v postanovlenie Pravitelstva Respubliki Kazahstan ot 19 iyunya 2001 goda № 836 "O merah po realizatsii Zakona Respubliki Kazahstan ot 23 yanvarya 2001 goda "O zanyatosti naseleniya"». Ot 13 yanvarya 2012 goda № 45

5 Республика Казахстан. Postanovlenie Pravitelstva. Ob ustanovlenii kvoty na privlechenie inostrannoy rabochey sily dlya osuschestvleniya trudovoy deyatel'nosti na territorii Respubliki Kazahstan na 2016 god. Ot 28 dekabrya 2015 goda № 1102

6 Республика Казахстан. Zakon. O bejentsah. Ot 4 dekabrya 2009 goda № 216-IV

7 Respubliki Kazahstan. Postanovlenie Pravitelstva. O Kontseptsii migratsionnoy politiki Respubliki Kazahstan. Ot 5 sentyabrya 2000 goda N 1346

8 Respubliki Kazahstan. Zakon. O migratsii naseleniya. Ot 22 iyulya 2011 goda № 477-IV

9 Республика Казахстан. Ukaz Prezidenta. O merah po realizatsii Poslaniya Glavyi gosudarstva narodu Kazahstana ot 14 dekabrya 2012 goda «Strategiya «Kazahstan-2050»: novyy politicheskiy kurs sostoyavshegosya gosudarstva. Ot 18 dekabrya 2012 goda № 449

10 Республика Казахстан. Postanovlenie Pravitelstva. O Kompleksnom plane po resheniyu problem migratsii, usileniyu kontrolya za migratsionnyimi potokami iz sopredelnykh gosudarstv, sozdaniyu blagopriyatnykh usloviy dlya otechestvennykh kvalifitsirovannykh kadrov s tem, chtoby ne dopustit ih chrezmernogo ottoka na zarubejnyie ryinki truda na 2014 – 2016 gody. Ot 31 dekabrya 2013 goda № 1593

11 Республика Казахстан. Zakon. O vnesenii izmeneniy i dopolneniy v nekotoryie zakonodatel'nyie aktyi Respubliki Kazahstan po voprosam migratsii i zanyatosti naseleniya. Ot 24 noyabrya 2015 goda № 421-V ZRK