**Миграционная политика в суверенном Казахстане в 1990-2010-е гг.: достижения и проблемы**

Мендикулова Гульнара Малбагаровна (Институт истории и этнологии Комитета науки МОН РК/The Mendikulov Foundation)

1. **Введение**

Статья посвящена анализу миграционной политики суверенного Казахстана, имевшей как проблемы, так и достижения в реализации. Одним из значительных достижений Республики Казахстан является проводимая государственная политика, регулирующая внешне- и внутри- миграционные процессы. 1990-2010-е гг. отличают беспрецедентные, даже по сравнению с другими новыми независимыми государствами, масштабы миграции, когда после развала СССР и образования независимых государств в начале 1990-х гг., в Казахстане, как и на всем постсоветском пространстве, возросла интенсивность миграционных движений, вследствие ряда внутренних и внешних, политических и экономических причин, межэтнических и военных конфликтов.

Миграционная политика в Республике Казахстан характеризуется созданием правовой базы для регулирования и усовершенствования государственных мероприятий в отношении внутренних и внешних миграционных трендов.

1. **Методология**

При написании статьи использовались методология системного анализа, как совокупность методов, правила распределения и назначения методов, а также шаги работы и их последовательность; метод включенного наблюдения; сравнительно-исторический метод; изучение письменных источников, анализ статистических источников и т.д.

**2.1 Тренды внешних миграций 1990-2010-х гг.**

Тренды внешних миграций 1990-х, 2000-х и 2010-х гг. отличаются друг от друга, как по содержанию, так и по интенсивности.

Внешние миграции в 1990-е гг. характеризуются следующими трендами: миграции вследствие военных или вооруженных конфликтов; эмиграция или репатриация некоторых этнических группиз Казахстана на свою историческую родину, а также репатриация этнических казахов; миграция из экологически неблагоприятных районов и т.п.; добровольные или принудительные (вынужденные) миграции; все виды беженства; трудовая миграция; все виды трафика; «утечка мозгов»; незаконная миграция, и др. Поэтому для страны важно было создать рычаги управления таким мощным и влияющим явлением как миграция.

В начале 1990-х гг. эмиграция или точнее сказать репатриация на историческую родину стала типичным явлением в миграционных трендах, как из Центральной Азии, так и с территории всего бывшего Советского Союза. Приблизительно 2 миллиона человек в первые годы независимости покинули Казахстан, в их числе более миллиона славян, почти 600000 этнических немцев, 50000 греков и др. Центральную Азию оставили приблизительно 4,5 миллиона человек, начиная с 1990-х гг. Безусловно, что интеграция в новое общество, новую нетрадиционную среду обитания, всегда трудна в социально-экономичных, психологических и культурных сферах, видимо, поэтому мы имеем в Центральной Азии в последние годы такое явление, как возвратная миграция (или реэмиграция). Так, с 1989 по 2007 гг. более 300 тысяч реэмигрантов из Германии, России, Украины и других стран возвратились в Казахстан. Приведенная ниже таблица, на документах Департамента экономических и социальных отношений ООН, наглядно характеризует показатели миграционных трендов в Республике Казахстан в 1990-2010 гг.

С 1991 г. Казахстан столкнулся с очень серьезными экологическими проблемами, особенно связанных с ядерными отходами СССР. Аральское море и Семипалатинский ядерный полигон стали зонами экологической катастрофы в Казахстане. Как следствие сокращения Аральского моря в Казахстане, Каракалпакстане и Узбекистане началось хроническое опустынивание и серьезное загрязнение воздуха, почвы и воды. Считалось, что в 1990-е гг. приблизительно 95000 человек покинули берега Аральского моря, что характеризовало как внутренние, так и внешние миграции для Казахстана. В последние годы 20 века материнская смертность была особенно высока в областях, смежных с Семипалатинской ядерной зоной и областью Аральского моря. Число женщин, страдающих анемией, болезнями почек и сердечнососудистых заболеваний, неуклонно росло. Все это привело к крупномасштабным миграциям населения. Так, к концу 1990-х гг. в Казахстане насчитывалось около 289 тысяч экологических беженцев.

Следует отметить, что Генеральная Ассамблея ООН, признав серьезность ситуации, приняла три резолюции по вопросу оказания помощи региону, где находился Семипалатинский ядерный полигон – от 16 декабря 1997 г. № А/RES/52/169M «Международное сотрудничество и координация деятельности в целях реабилитации населения и экологии и экономического развития Семипалатинского региона в Казахстане», от 16 ноября 1998 г. № A/RES/53/1H «Международное сотрудничество и координация деятельности в целях реабилитации здоровья населения и природной среды и экономического развития Семипалатинского региона Казахстана» и от 27 ноября 2000 г. № A/RES/55/44 «Международное сотрудничество и координация деятельности в целях реабилитации населения и экологии и экономического развития Семипалатинского региона Казахстана». Для успешной реализации данных резолюций начала работать программа ООН «Международное сотрудничество и координация деятельности в целях реабилитации населения, экологии и экономического развития Семипалатинского региона Казахстана».

Миграции 2000-х гг. в Казахстане несколько отличаются от трендов 1990-х гг. На передний план выходят такие явления как: трудовая миграция; репатриация (или возвратная миграция); все виды трафика; незаконная миграция; транзитный коридор и др., что отразилось и на миграционной политике нашей страны. Казахстан со своей политической и экономической стабильностью, географическим местоположением, межэтническим и конфессиональным согласием, а также расширением торговых, туристических и других связей с различными государствами, сегодня стал очень привлекательным для использования его в качестве прибежища или транзита в другие страны.

Согласно данным ООН в 2005 г. весьма немногочисленный по населению Казахстан впервые вошел в первую «двадцатку» стран мира по численности международных мигрантов (критерий ООН – др. страна рождения), заняв 17 место (2,5 млн. или 1,3 % от всех международных мигрантов в мире). Первую позицию занимают США (38,4 млн. человек, или 20,2 %), вторую – Россия (12,1 млн. или 6,4 %), третью – Германия (10,1 млн. 5,3 %), четвертую – Украина (6,8 млн. 3,6 %). Наряду с трудовыми миграциями, после развала СССР через постсоветские государства был создан новый канал, по которому переправляли незаконных мигрантов из стран Южной и Восточной Азии (Афганистан, Бангладеш, Индия, Иран, Китай, Пакистан, Шри-Ланка), и даже из Африки через границы Китая, Кыргызстана и Узбекистана, используя территорию Казахстана, как транзитный коридор, и далее через Россию, Кавказские республики, Украину и Белоруссию в страны Евросоюза. Безусловно, что эти миграционные пути используются как транзитный коридор для трансграничных криминальных акций, таких как наркотрафик, незаконная миграция, контрабанда оружием, человеческий трафик, и др., следующие из Азиатских стран в ЕС и обратно. Поэтому данная проблема стала единой как для азиатских стран, постсоветских государств, так и для ЕС.

Внешние миграции в 2010-е гг. более всего характеризуются следующими трендами: репатриация этнических казахов на свою историческую родину, трудовая миграция; незаконная миграция, транзитный коридор и др.

**2.2 Миграционная политика в Республике Казахстан в 1990-2010-е гг.**

Миграционная политика впервые была закреплена в законах РК «О гражданстве Республики Казахстан», «Об иммиграции» от 26 июня 1992 г., «О миграции населения» от 13 декабря 1997 г. и в Постановлении Кабинета Министров Казахской ССР «О порядке и условиях переселения в Казахскую ССР лиц коренной национальности, изъявивших желание работать в сельской местности, из других республик и зарубежных стран».

Кроме того, в 1996 г. вышел Закон об иммиграции, согласно которому каждый этнический казах получал статус «беженца». Так, в соответствии со ст. 17 Закона «Об иммиграции» лицам казахской диаспоры, проживающим в других государствах, вынужденным возвращаться в Республику Казахстан в силу преследования и притеснения, ограничения их прав и свобод или в силу обоснованных опасений оказаться таковыми, а также по соображениям соединения со своей исторической родиной, придается статус беженца. Для решения проблем Правительство РК образовало Департамент по миграции в Министерстве труда и социальной защиты. Несколько министерств, ведомств и организаций стали решать насущные проблемы казахов-репатриантов, такие как: Агентство по миграции и демографической политике РК, Министерство Иностранных дел РК, Министерство Внутренних дел РК, Министерство Образования и Науки РК, Всемирная Ассоциация казахов, хотя в ее прямые обязанности это не входило.

Агентство по миграции разрешало жилищные, бытовые проблемы, устраивало на работу и на учебу. Комиссия Агентства расселяла казахских репатриантов в те регионы Казахстана, где государство могло предложить учебу, работу и жилье. Всемирная Ассоциация казахов выдавало свидетельство о том, что данный человек действительно является этническим казахом, что позволяло получить бенефиты и профиты оралманам для их скорейшей интеграции в казахстанское общество.

В 1997 г. был принят Закон о миграции, в котором каждый этнический казах репатриант получал статус «оралман», в переводе с казахского «возвращающийся». C 1992 г. по 2012 г. 840 тысяч оралманов переехало на историческую Родину.

16 сентября 1998 г. Правительством РК была принята «Концепции репатриации этнических казахов на историческую родину», в которой данный процесс обозначен как главный приоритет миграционной политики РК. Основной целью Концепции стало создание реальных механизмов репатриации этнических казахов на историческую родину, в том числе их организованное переселение и создание условий для адаптации и жизнедеятельности в Казахстане.

Для того чтобы репатриационный процесс протекал более безболезненно для вновь прибывших были разработаны ряд мер по упрощению процедуры получения казахстанского гражданства. Ежегодно квоты иммиграции оралманов составляют 5 000 семей или 15000 человек. В 2010 г. принято решение увеличить количество выделяемых квот до 20000 человек.

Однако независимо от того по квоте или самостоятельно оралманы прибывают в Казахстан, государство создает всем льготные условия для переселения в РК, оказывает помощь в трудоустройстве, обеспечивает государственную адресную помощь, выплачиваются пенсии и пособия в соответствии с законодательством РК, выделяют квоту для поступления в вузы, предоставляют земельные участки. Для их скорейшей адаптации в Казахстане были разработаны мероприятия по обучению оралманов основам законодательства, усилено внимание к решению бытовых вопросов, и т.д.

В новом Законе Республики Казахстан от 22 июля 2011 года № 477-IV «О миграции населения» (с изменениями по состоянию на 10.07.2012 г.) были также детерминированы и основные задачи Государственной политики в области миграции населения, такие как: 1) защита прав и свобод мигрантов; 2) организация рационального расселения оралманов с учетом интересов демографического и социально-экономического развития регионов; 3) привлечение высококвалифицированной иностранной рабочей силы для осуществления трудовой деятельности в Республике Казахстан; 4) защита внутреннего рынка труда путем квотирования привлечения иностранной рабочей силы; 5) обеспечение интеграции Казахстана в международный рынок труда; 6) развитие сотрудничества Республики Казахстан с другими государствами в целях предупреждения и предотвращения конфликтов, которые могут привести к массовой миграции населения; 7) оптимизация потоков внутренней миграции, обеспечение рационального расселения мигрантов по территории страны; 8) поддержка и развитие взаимоотношений с бывшими соотечественниками и этническими казахами, проживающими за рубежом, в том числе в области культурного сотрудничества и информационного обеспечения; 9) содействие переселению на историческую родину этнических казахов; 10) международное сотрудничество в сфере регулирования миграционных процессов, предупреждения и пресечения незаконной иммиграции.

В новом Законе Республики Казахстан от 22 июля 2011 года № 477-IV «О миграции населения» были также зафиксированы основные принципы Государственной политики, проводимой в нашей стране в области миграции населения. Данный Закон стал ответом на социально-экономические, геополитические изменения, произошедшие в последние десятилетия не только в Казахстане, но и во всем мире. Основными принципами, согласно «букве Закона» стали следующие положения: 1) признание и гарантирование прав и свобод мигрантов в соответствии с [Конституцией](http://online.zakon.kz/Document/?link_id=1000000012" \t "_parent) Республики Казахстан, законами и международными договорами; 2) защита национальных интересов и обеспечение национальной безопасности; 3) сочетание интересов личности, общества и государства; 4) прозрачность регулирования миграционных процессов на основе обновления и многократности используемой информации; и 5) дифференцированный подход государства к регулированию различных видов иммиграции.

**3. Дискуссия.** Думается, что миграционная политика не только должна отвечать на требования времени, но и несколько опережать их. Для этого необходимо создать аналитические центры по анализу современной ситуации и прогнозированию на будущее в области миграционных процессов в стране.

**4. Заключение.** Хотелось бы резюмировать, что в течение более 20 лет независимости в Казахстане в ситуации с миграциями были положительные и негативные моменты, менявших их характер и влиявшие на все сферы жизнедеятельности казахстанского общества, на которые и реагировала проводимая в Республике Казахстан миграционная политика.

**Список литературы**

1. Agency on Statistics of the Republic of Kazakhstan (2000). *Population Migration in the Republic of Kazakhstan*. Almaty: Agency on Statistics of the Republic of Kazakhstan. (in Russian)
2. Agency on Statistics of the Republic of Kazakhstan (2005) *Demographical Annual Report of Kazakhstan in 2004*. *Statistical Reports*, Almaty: Agency on Statistics of the Republic of Kazakhstan. (in Russian)
3. Agency on Statistics of the Republic of Kazakhstan(2007) *Statistical Yearbook of Kazakhstan,* Astana: Agency on Statistics of the Republic of Kazakhstan (in Russian)
4. Ali Mansoor and Bryce Quillin, eds. (2006) *Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union*. –Washington DC: World Bank.
5. Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 года № 477-IV «О миграции населения» (с изменениями по состоянию на 10.07.2012 г.) // <http://adilet.minjust.kz>
6. IOM. *Migration Trends in Eastern Europe and Central Asia. 2001-2002 Review (*2002), Geneva: IOM.
7. Назарбаев Н.А. (2012) Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана In *Послание Президента Республики Казахстан Н.Назарбаева народу Казахстана*. 27 января 2012.
8. Назарбаев Н.Ә. (2003) *Тәуелсіздік белестері*. Алматы: Атамұра.
9. Назарбаев Н.А. (2005) Выступление Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева на III Всемирном курултае казахов. – Астана, 29 сентября 2005.
10. Назарбаев Н.А. (2010) Идея нации в букве закона. *Казахстанская правда*, 28 августа.
11. 2007 жылдың 3 желтоқсанында бекітілген № 204-1 «Халықтың көші-қоны туралы» Қазақстан Республикасы Заңы.
12. 2007 жылдың 28 тамызында бекітілген Қазақстан Республикасы Президентінің Жарғысы «2007-2015 жж. арналған Қазақстан Республикасы көші-қон саясатының Тұжырымдамасы».
13. Мендикулова Г.М. (2010) Незаконная миграция в Центральной Азии как дестабилизирующий фактор формирования национальной идеи в Республике Казахстан In *Восточный Туркестан в цивилизационных процессах Центральной Азии*, 357-36. Алматы: Daik-press.
14. Law of the Republic of Kazakhstan about Migration (Zakon Respubliki Kazakhstan ot 13 Dekabrya 1997 goda № 204-I. O Migratsii naseleniya (1998). Almaty, 121 p.
15. Mendikulova, Gulnara (2011). Migrations in Post-Soviet Central Asia: Problems and Perspectives // *Demography and Migration in Asia. Issues and Trends,* 56-84. Kolkata: Maulana Abul Kalam Azad Institute of Asian Studies.
16. Mendikulova Gulnara (2004) Some Problems of Adaptation of the Kazakh Repatriates (Oralmans) in Contemporary Kazakhstan.  *Otan tarikhi*, 2: 3-17.
17. Mendikulova Gulnara (2000) Repatriation into Kazakhstan: History and Current Situation In *International Conference on Central Asia*. Toronto, 6: 77-81.
18. Migration, Homeland, and Belonging in Eurasia (2008) / edited by Cynthia J. Buckley, Blair A. Ruble, Erin Trouth Hofmann. – Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
19. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2009). *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008)*. <http://esa.un.org/migration>
20. UNHCR. *Refugees and Others of Concern to UNHCR in Countries of Commonwealth of Independent States (CIS) in 1999,* UNHCR, Geneva, 7 June 2000, p. 3/8. 2000. – Indicative number of refugees and others of concern to UNHCR, end 2000, UNHCR, *Provisional Statistics on Refugees and Others of Concern to UNHCR for the year 2000*, UNHCR, *Population Data Unit*, PGDS/UNHCR, Geneva, 11 April 2001, ([www.unhcr/ch)](http://www.unhcr/ch)) tab. 1.

(Gulnara Mendikulova/gmendikul@hotmail.com)