

**О Концепции миграционной политики Республики Казахстан**

Постановление Правительства Республики Казахстан от 5 сентября 2000 года N 1346

      В соответствии с постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 февраля 2000 года N 327 P000327\_ "Об утверждении Плана мероприятий по исполнению поручений Президента Республики Казахстан, высказанных на расширенном заседании Правительства Республики Казахстан 9 февраля 2000 года", Правительство Республики Казахстан постановляет:

      1. Одобрить прилагаемую Концепцию миграционной политики Республики Казахстан.

      2. Агентству Республики Казахстан по миграции и демографии совместно с заинтересованными центральными исполнительными органами, акимами областей, городов Астаны и Алматы разработать в срок до 1 июля 2001 года программу и план мероприятий по реализации данной Концепции.

      3. Настоящее постановление вступает в силу со дня подписания.

      Премьер-Министр

      Республики Казахстан

                                        Одобрена постановлением

                                  Правительства Республики Казахстан

                                     от 5 сентября 2000 года N 1346

              Концепция миграционной политики Республики Казахстан

      Концепция миграционной политики Республики Казахстан (далее - Концепция) представляет собой систему основных принципов, приоритетов, механизмов, задач и методов упорядочения и регулирования миграционных процессов. Под регулированием миграционных процессов в данной Концепции понимается комплекс административных и социально-экономических мер, направленных на стимулирование либо ограничение перемещения людей в направлениях, отвечающих текущим и перспективным потребностям Казахстана и обеспечивающих реализацию прав мигрантов.

      Миграционные процессы влияют на государственную безопасность, общественное согласие, экономическую и демографическую ситуацию в стране.

      Миграционная политика является составной частью государственной внешней и внутренней политики Казахстана, ее реализация должна стать одной из приоритетных задач государства.

      Субъектами миграционной политики являются центральные и местные исполнительные органы.

      Партнерами государственных органов по реализации миграционной политики призваны стать общественные объединения.

      Концепция определяет основы миграционной политики с учетом общегосударственных интересов на основе соблюдения прав и свобод человека.

      Концепция рассчитана на этап перехода к устойчивому развитию страны и долгосрочную перспективу стабилизации и роста экономики.

      На ближайшую перспективу Концепция исходит из политических реалий и социально-экономического положения государства, которые будут являться ограничителями системы регулирования миграционных процессов в Республике Казахстан.

      Миграционная политика основана на K951000\_ Конституции Республики Казахстан, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Республики Казахстан, Законах Республики Казахстан и иных нормативных правовых актах. Концепция учитывает отечественный и зарубежный опыт регулирования миграционных процессов.

                     1. Оценка миграционной ситуации

      Спецификой Казахстана в области миграции населения является существование многонациональной общности людей, обусловленной историческими особенностями развития государства. Так, до 1968 года для республики было характерно положительное сальдо миграции населения, то есть число прибывших в страну намного превышало число выбывших из нее. Например, за периоды с 1950 по 1959 год и с 1960 по 1967 год в среднем за год на 1000 человек населения миграционный прирост республики составил соответственно 12 и 5 человек.

      Однако с 1968 года по настоящее время в миграционном процессе республики сложилась обратная ситуация, то есть более высокая интенсивность выбытия населения, чем прибытия в страну. Например, за периоды с 1970 по 1979 год и с 1980 по 1989 год в среднем за год на 1000 человек населения миграционная убыль республики составила соответственно 5 и 7 человек.

      С приобретением государственной независимости Республикой Казахстан, началом трансформационных процессов бывшего Союза Советских Социалистических Республик и расширением возможности возвращения отдельных этнических групп на историческую Родину, в Казахстане, как и во многих других странах Союза Независимых Государств, сложилась тенденция роста отрицательного сальдо миграции. Так, за последние 10 лет отрицательное сальдо миграции не только полностью поглотило естественный прирост населения этого периода (естественный прирост в 1990-х годах сократился почти в 2 раза, за счет резкого снижения числа родившихся и увеличения числа умерших по отношению к 1980-м годам), но и превысило его более чем в 2 раза.

      Миграционная ситуация в Республике Казахстан характеризуется следующими основными процессами:

      1. В эмиграции превалирует отъезд представителей русскоязычной части населения, ранее сосланных в Казахстан при царизме, депортированных в годы сталинского режима, направленных на освоение целинных и залежных земель;

      2. В иммиграции преобладает приток этнических казахов, который вызван следующими обстоятельствами:

      желанием сохранить свою национальную идентичность;

      следствиями военных конфликтов;

      желанием вернуться на историческую родину.

      3. Во внутренней миграции:

      оттоком населения из сельских населенных пунктов в результате упадка аграрного сектора;

      отъездом людей из малых и средних городов из-за остановки градообразующих предприятий и перерабатывающих комплексов;

      экологическими причинами из зоны Семипалатинского полигона и Приаралья.

      4. Незаконной миграцией, вызванной геополитическим расположением Республики Казахстан, прозрачностью границ со странами Содружества Независимых Государств, отсутствием единой согласованной политики стран содружества и несовершенством законодательной базы.

      5. Трудовой миграцией, связанной с привлечением иностранной рабочей силы при существующем избытке собственных трудовых ресурсов на внутреннем рынке труда.

      6. Присутствием беженцев, вызванным нестабильной общественно- политической обстановкой в ряде государств.

      Присоединение Республики Казахстан к Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года и Протоколу к ней 1967 года накладывает определенные обязательства по приему лиц, претендующих на статус беженца.

      Решение проблем миграции определяется перспективами стабилизации социально-экономической обстановки в Казахстане.

                  2. Цель и принципы миграционной политики

      Цель миграционной политики - управление миграционными процессами, обеспечение устойчивого демографического развития, укрепление государственной безопасности страны и создание условий для реализации прав мигрантов.

      Миграционная политика Республики Казахстан основывается на принципах:

      соблюдения и защиты прав мигрантов, недопустимости дискриминации их по признаку расы, национальности, языка, происхождения, вероисповедания, политических убеждений, принадлежности к определенной социальной группе;

      обеспечения выполнения положений законов в области регулирования миграционных процессов и международных обязательств;

      сочетания интересов личности и государства, объединения усилий всех ветвей власти и общественных объединений;

      защиты интересов населения Республики Казахстан, согласования приоритетов Казахстана и государств-партнеров в миграционных процессах на основе равноправного сотрудничества;

      обеспечения прав и законных интересов местного населения и мигрантов.

              3. Приоритеты, основные направления реализации

                              миграционной политики

      Анализ современного состояния миграционной ситуации и перспектив ее развития позволяет определить: во-первых, приоритеты в решении миграционных проблем; во-вторых, основные направления, механизмы их решения на переходный период и разработать программу по регулированию миграционных процессов и план по ее реализации на долгосрочную перспективу - период социально-экономической стабилизации и устойчивого развития страны.

      Наиболее существенными приоритетами миграционной политики являются:

      для решения вопросов переходного периода:

      всемерное содействие обустройству оралманов, их адаптации в местах заселения и интеграции в локальную социальную среду, психологической реабилитации лиц, переживших вооруженные конфликты;

      предупреждение и предотвращение потоков вынужденной миграции, в том числе незаконной, и негативных последствий, вызываемых ею;

      обеспечение условий для быстрейшей интеграции в социальную среду лиц, признанных беженцами, и добровольного возвращения их в государства происхождения;

      создание и развитие системы иммиграционного контроля на территории Республики Казахстан;

      содействие сокращению и стабилизации эмиграционных процессов, в том числе предотвращению утечки интеллектуального потенциала республики;

      обеспечение регулирования внутренней и внешней трудовой миграции;

      на долгосрочную перспективу:

      создание социально-экономических предпосылок и на этой основе переориентация миграционных потоков;

      создание условий для сохранения и дальнейшего формирования численности населения в важных в геополитическом отношении регионах Казахстана;

      обеспечение интеграции Казахстана в международный рынок труда, стимулирование возвращения казахстанских эмигрантов, в особенности квалифицированных специалистов;

      обеспечение контролируемости иммиграционных процессов путем введения и осуществления единой системы миграционного контроля на территории Республики Казахстан;

      поддержка и развитие конструктивных взаимоотношений с соотечественниками за рубежом.

   Основные направления, механизмы реализации миграционной политики

      Для переходного этапа:

      1. Всемерное содействие обустройству оралманов, их адаптации в местах заселения и интеграции в локальную социальную среду, психологическая реабилитация лиц, переживших вооруженные конфликты.

      Интеграция оралманов на новом месте предполагает:

      создание необходимых условий и оказание помощи в реализации гарантируемых государством основных прав и свобод;

      разработку и осуществление мероприятий по социальной поддержке, создание системы, позволяющей возвращать и реинвестировать затраченные на обустройство бюджетные средства, содействие в трудоустройстве и переподготовке безработных, поощрение предпринимательской инициативы, обеспечение реального доступа к системе социальной защиты.

      Наиболее эффективное увязывание программ помощи оралманам с программами социально-экономического развития регионов подразумевает:

      учет интересов местного населения. Следует не допускать возникновения недовольства среди местного населения при оказании помощи оралманам, развитии инфраструктуры в районах их компактного расселения. При этом важно учитывать этническую, культурную, языковую и конфессиональную дистанции между прибывшими мигрантами и местным населением;

      приемлемый для местных исполнительных органов и оралманов выбор места жительства;

      информирование населения о проблемах адаптации и интеграции оралманов с широким использованием средств массовой информации.

      2. Предупреждение потоков вынужденной миграции и предотвращение негативных последствий, вызываемых ею.

      Важнейшим направлением предупреждения вынужденной миграции из других государств является всесторонний учет потоков миграции, совершенствование законодательной базы и изучение социально-экономического положения соотечественников при установлении Республикой Казахстан двусторонних отношений с иностранными государствами.

      Органы государственного управления будут содействовать скорейшему заключению и практической реализации двусторонних и многосторонних соглашений, регулирующих процессы переселения граждан и защиту их прав.

      Центральные и местные исполнительные органы будут оказывать содействие в получении этническими казахами, проживающими в государствах Содружества Независимых Государств и дальнего зарубежья, объективной информации об условиях переезда, получения статуса оралмана и проживания в Республике Казахстан.

      Необходимо ведение мониторинга экологической обстановки во всех регионах Республики Казахстан. В случае, если ситуация не будет отвечать установленным нормам для жизнедеятельности населения, центральные и местные исполнительные органы будут осуществлять мероприятия по ликвидации причин нарушения экологической обстановки, а в случае невозможности сделать это - осуществлять комплекс мероприятий по переселению населения и привлечению к финансированию этих мероприятий предприятий и организаций всех форм собственности, чьи действия привели к нарушению экологической обстановки.

      Необходимо разработать и проводить мероприятия по ограничению притока мигрантов в районы с неблагоприятными экологическими условиями.

      3. Добровольное возвращение вынужденных иммигрантов и беженцев в государства их происхождения является одним из основных направлений миграционной политики, осуществление которой предполагает:

      индивидуальный подход к каждому конкретному лицу;

      наличие желания заинтересованного лица вернуться на место постоянного проживания;

      участие государства в процессе возвращения;

      недопущение дискриминации и соблюдение прав человека, учет национальных обычаев и традиций;

      наличие исчерпывающей и объективной информации о ситуации в регионе возвращения. Центральные и местные исполнительные органы должны способствовать получению такой информации, в том числе из независимых источников. Важную роль играют международные и негосударственные организации, наблюдающие за положением в области соблюдения прав человека и личной безопасности.

      4. Создание и развитие системы миграционного контроля.

      Пресечение незаконной миграции является важнейшим фактором обеспечения безопасности Республики Казахстан, защиты ее экономических интересов и интересов казахстанских граждан.

      Существующая система миграционного контроля в Казахстане не адекватна сложившемуся положению дел с незаконной миграцией. Поэтому при организации управления миграционными процессами необходимо исходить из обеспечения условий выполнения Казахстаном международных обязательств, реализации прав человека и защиты национальных интересов государства, в том числе обеспечения его безопасности.

      Новые для Казахстана проблемы, связанные с наплывом иммигрантов, в первую очередь незаконных, требуют координированных усилий государственных органов в пределах своей компетенции.

      Незаконные иммигранты, прибывающие в Казахстан и находящиеся на его территории, более мобильны и подготовлены к действиям по достижению своих целей, в чем они находят помощь со стороны своих диаспор и общин.

      Основой для предотвращения и пресечения незаконной миграции должен стать комплексный подход к решению этой проблемы и совместные действия исполнительных органов по следующим направлениям:

      ускорение процесса создания действенной единой системы иммиграционного контроля;

      совершенствование миграционного законодательства, предусматривающего, с одной стороны, защиту законных прав мигрантов, с другой - принятие мер, в том числе и осуществление депортаций иностранцев и лиц без гражданства, нарушивших законодательство Республики Казахстан;

      создание условий для быстрейшей интеграции в социально-экономическую жизнь страны лиц, признанных беженцами;

      создание сети специализированных центров временного размещения для иностранцев и лиц без гражданства, не имеющих определенного правового статуса;

      активизация договорного процесса с каждым из государств-членов Содружества Независимых Государств и заключение соответствующих соглашений в рамках Содружества с четким определением в них обязательств и ответственности за положение на внутренних и внешних границах, в борьбе с незаконной миграцией;

      повышение в пределах действующего законодательства Республики Казахстан ответственности местных исполнительных органов за соблюдение норм и правил пребывания иностранцев и лиц без гражданства на подведомственных им территориях;

      совершенствование деятельности государственных органов по вопросам въезда, пребывания и выезда иностранцев и лиц без гражданства и укрепление сотрудничества и взаимодействия между ними;

      формирование в масштабе государства системы единого учета иностранцев и лиц без гражданства, позволяющего постоянно иметь информацию об их численности, местах размещения, формирования из них диаспор и общин на этнической или другой основе (миграционный информационный центр).

      5. Регулирование трудовой миграции.

      Центральным и местным исполнительным органам необходимо осуществлять меры по усилению взаимодействия в решении проблем трудовой миграции, включая контроль за привлечением и использованием иностранной рабочей силы, защиту отечественного рынка труда, обеспечение приоритетного права казахстанских граждан на занятие вакантных рабочих мест, легализацию пребывающих на территории Республики Казахстан трудящихся-мигрантов, соблюдение работодателями условий трудовых контрактов. Осуществить меры по борьбе с незаконной трудовой миграцией и организовать контроль за своевременным выездом из Казахстана иностранных работников по завершению работы и депортацию иностранцев, принятых на работу с нарушением действующего законодательства.

      Ожидается трансформация производительных сил страны, при которой преимущественное развитие получат западные, северные, восточные и южные регионы. В центральном регионе сохранят преимущественное развитие города и поселки, специализированные по горнодобывающей и перерабатывающей отраслям.

      Сельское население будет перемещаться из зон с низким естественным плодородием земли в зоны с более высоким плодородием не ниже 60-90 баллов кадастровой оценки земли.

      В сельском хозяйстве ожидается создание новых рабочих мест в зонах с благоприятными природно-климатическими условиями, и наоборот, в зонах ниже 50 баллов кадастровой оценки земли будет сохраняться процесс свертывания сельскохозяйственного производства и отток населения как следствия сокращения рабочих мест.

      Политика народонаселения будет предусматривать активные меры, способствующие отселению людей из зон неэффективного производства в регионы благоприятные для проживания и работы.

      Существующая миграция трудоспособного населения из села в город будет упорядочена и сформирована в новую пропорцию, при которой на селе останется проживать примерно 25 % населения.

      Новые рабочие места создадут миграционную волну экономически активного населения. Миграция населения будет осуществляться в соответствии с размещением производственных мощностей и с учетом создания рабочих мест.

      Трудоспособная часть населения будет перемещаться в зоны эффективного землепользования и развитой инфраструктуры.

      На долгосрочную перспективу:

      1. Размещение населения на основе переориентации миграционных потоков посредством направленной социально-экономической политики.

      По мере нормализации социально-экономической ситуации в стране, наряду с традиционным направлением миграции из села в город, может появиться новое направление миграций, состоящее из перемещения населения из южных регионов в северные.

      Миграция из села в город отвечает долгосрочным интересам казахстанского общества, если она базируется на ускоренном развитии отраслей сельской экономики, повышении производительности труда при соблюдении принципа обеспеченности внутреннего рынка продовольственными товарами.

      Государство, в лице центральных и местных исполнительных органов, сохранит за собой ответственность за развитие инфраструктуры и социальной сферы. Привлечение рабочей силы на конкурентоспособные предприятия частного сектора, включая набор работников, их переселение и предоставление всех видов льгот, компенсирующих дискомфортные условия жизни и труда, будут осуществляться за счет предприятий.

      2. Обеспечение цивилизованной интеграции Казахстана в международный рынок труда, стимулирование возвращения квалифицированных специалистов из числа эмигрантов.

      Республика Казахстан в рамках ограничений, накладываемых на нее международными договорами, будет осуществлять регулирование внешней миграции с целью защиты своих экономических интересов, включая внутренний рынок труда.

      При привлечении иностранной рабочей силы Республика Казахстан будет руководствоваться своими геополитическими и экономическими интересами, осуществляя первоочередной прием трудящихся-мигрантов, являющихся носителями высокой квалификации, ценных и недостаточно представленных на внутреннем рынке труда профессий и специальностей.

      Важной задачей является стимулирование возвращения в Казахстан соотечественников, ранее выехавших за границу на постоянное место жительства или по трудовым контрактам, в первую очередь ученых, других категорий высококвалифицированных специалистов, предпринимателей - потенциальных инвесторов.

      3. Обеспечение контролируемости иммиграционных процессов на территории Республики Казахстан предусматривает:

      введение и осуществление единого иммиграционного контроля посредством развития и совершенствования деятельности миграционных органов, включая посты миграционного контроля и миграционную инспекцию;

      создание политических и социально-экономических условий для выполнения международных обязательств по приему лиц, ищущих убежища;

      разработку специализированных программ по быстрейшей интеграции и созданию условий для использования в интересах республики интеллектуального и трудового потенциала иммигрантов.

      4. Поддержка и развитие конструктивных взаимоотношений с соотечественниками за рубежом.

      В перспективе в разных государствах, прежде всего на территории бывшего Союза Советских Социалистических Республик, будут существовать достаточно многочисленные диаспоры, связанные с Казахстаном этническими корнями. Центральные и местные исполнительные органы будут проводить политику приоритетного развития взаимовыгодных политических, экономических, культурных связей с указанными государствами и осуществлять комплекс мер по:

      содействию родственному общению, упрощению процедур пересечения границы и пребывания на территории Казахстана;

      обеспечению преференций для соотечественников, проживающих в иностранных государствах, перед иными иностранцами в части приоритетного доступа к осуществлению трудовой деятельности и инвестиционных проектов, учебе, получению гражданства и вида на жительство в Республике Казахстан;

      развитию приграничного сотрудничества, в том числе осуществлению совместных экономических и культурных проектов.

      5. Обеспечение условий для быстрейшей интеграции в социальную среду лиц, признанных беженцами.

      В зависимости от реальных социально-экономических условий, сложившихся в Казахстане, специфики рыночных отношений разработать механизмы интеграции в социальную среду лиц, признанных беженцами.

                      4. Задачи миграционной политики

      При реализации миграционной политики перед органами государственной власти Республики Казахстан, общественными объединениями стоят следующие задачи:

      1. В области внешней политики:

      выработка и осуществление на межгосударственном уровне двустороннего и многостороннего формата механизмов решения проблем оралманов, беженцев, вынужденных переселенцев;

      сотрудничество государств-участников Содружества Независимых Государств в предотвращении конфликтов и мирном разрешении этнических и региональных проблем;

      заключение межгосударственных договоров Республикой Казахстан по регулированию миграционных процессов и обмену соответствующей информацией со странами происхождения мигрантов;

      гармонизация национальных законодательств по вопросам миграции;

      присоединение Казахстана к двусторонним и многосторонним соглашениям о правах трудящихся-мигрантов;

      достижение Республикой Казахстан межгосударственных и межправительственных договоренностей по упрощению приграничной торговли, облегчению культурных, социально-бытовых и иных контактов;

      содействие реализации прав соотечественников на полноправное политическое, социально-экономическое и культурное развитие в странах проживания и обеспечение духовных и иных связей с Казахстаном;

      взаимодействие с миграционными службами зарубежных стран, международными негосударственными и гуманитарными организациями в интересах решения миграционных проблем.

      2. В области внутренней политики и социально-экономической сфере:

      создание условий для обустройства, развития государственной адресной социальной помощи и поддержки оралманов;

      согласование приоритетов демографической и миграционной политики с основными направлениями социально-экономических реформ Республики Казахстан;

      разработка и реализация миграционных программ с учетом приоритетов миграционной политики;

      включение комплекса мер по обустройству оралманов в состав региональных программ социально-экономического развития;

      мониторинг социально-экономической ситуации в регионах республики, на рынках труда, жилья и культурно-бытовой сферы;

      взаимодействие с общественными организациями, оказывающими помощь оралманам;

      разработка нормативных правовых актов, предусматривающих вопросы контроля за въездом и выездом иностранцев и лиц без гражданства, а также их пребыванием на территории Республики Казахстан.

      3. В области законодательства - принятие законов Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов, касающихся миграционной политики.

      4. В информационной сфере:

      формирование и распространение идей духовного единства, дружбы народов, общественного и межнационального согласия;

      распространение знаний об истории и культуре народов Казахстана;

      учет национальных обычаев и традиций мигрантов;

      содействие средствам массовой информации в объективном освещении правового и социально-экономического положения мигрантов;

      формирование позитивного общественного мнения, способствующего эффективному решению миграционных проблем;

      объективное информирование населения Республики Казахстан о специфике психологии мигрантов, мотивации и проблемах мигрантов, сложностях их адаптации;

      налаживание системы сбора и распространения информации об инвестиционных проектах в сфере миграции.

             5. Формы и методы реализации миграционной политики

      Главной формой реализации миграционной политики является программно-целевой метод - разработка и реализация республиканской миграционной программы, иных целевых программ, региональных программ местных исполнительных органов, направленных на решение миграционных проблем. Программы должны предусматривать правовые, организационные и экономические меры, включая дифференцированный подход к решению проблем разных категорий мигрантов.

      Учитывая всесторонний характер воздействия миграционных процессов на государственную безопасность, общественное согласие, экономическую и демографическую ситуацию в стране, в разработке и реализации миграционной политики должны участвовать центральные и местные исполнительные органы.

      (Специалисты: Мартина Н.А., Петрова Г.В.)

 © 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан