

МИГРАЦИОННАЯ СИТУАЦИЯ СТРАНЫ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

Миграции отдельных людей и целых обществ являются важнейшей характеристикой развития цивилизации. Миграции формируют новое качество и новый облик прежних человеческих обществ.

В последние годы миграция все больше становится вызовом, иногда угрозой безопасности личности, общества, государства. Миграция привела к серьезным изменениям как в принимающих, так и в отдающих странах. На рубеже веков проблема миграции стала центром общественного внимания. Миграция и проблема ее регулирования стала темой острых политических дискуссий в мире, что актуализирует необходимость изучения данной проблемы.

Сегодня проблемы миграции занимают центральное место в дискуссиях по вопросам государственной политики на национальном, региональном и международном уровне и являются основополагающими в мандате и политике МОТ. Миграция – сложное явление, она затрагивает экономическое, политическое и социальное развитие на глобальном и региональном уровне, на уровне отдельных стран и отдельных граждан и их семей. Миграция может иметь как позитивные, так и негативные последствия. Процессом этим необходимо управлять, с тем чтобы уменьшить дефицит достойного труда, который особенно явно проявляется в условиях нерегулируемой миграции, в том числе в торговле людьми и в различных формах принудительного труда. Побудительные факторы миграции многочисленны и сложны, и объяснение их на глобальном уровне, возможно, не всегда применимо к отдельным мигрантам и их семьям. Главные причины миграции – бедность, война, голод и репрессии, однако конкретные люди называют и иные причины – демографические проблемы, ограниченные ресурсы, неравенство в заработной плате и доходах в разных государствах, растущая урбанизация, наличие сетей мигрантов, которые способствуют перемещению рабочей силы, а также отсутствие перспектив занятости и долги стран.

Материальное обеднение населения в условиях кризиса экономики. Согласно оценкам экспертов, в 1990 г. в сложном материальном положении находилось не менее 10% населения. Специфический фактор обнищания во многих районах – загрязнение окружающей среды. Так, район Аральского моря классифицируется как зона экологического бедствия. Здесь проживали более 1 миллиона человек, из них 300 тысяч находились в очень тяжелом положении.

По оценкам, к началу 1993 г. уже 50% населения Казахстана находилось ниже черты бедности и разрыв в уровне жизни различных групп населения быстро увеличивался. Например, в 1989 г. на территории Казахстана было занято 82,4% всей рабочей силы, среди сельского населения – 81,6%, в то время как в среднем по России эти показатели составляли 85,8% и 87,3%.

Миграционные процессы постсоветского периода в Казахстане, в отличие от многих новых независимых государств, имели не только стихийный, массовый характер, но и беспрецедентные масштабы. Пик внешнеэкономической миграции в Казахстане приходится на 1994 г.: во внешних миграционных процессах участвовали свыше полумиллиона (547467) человек: страну официально покинули, эмигрировали 477 068 прежних граждан и прибыли 70 389 иммигрантов (таблица 1, стр. 89).

Четко наблюдается закономерность: 1991–1995 гг. – резкий рост, 1995–1999 гг. – постепенный спад как эмиграции, так и иммиграции. При этом практически весь поток иммиграции составляла репатриация казахов-оралманов из ближнего и дальнего зарубежья. Основной же поток эмиграции составили выезжающие на ПМЖ в Россию и в Германию.

Резкое, значительное превышение масштабов эмиграции над иммиграцией отражает ухудшение социально-экономической, политической ситуации, представляет угрозу национальной безопасности любой страны. В 2003 г. еще сохранялось отрицательное сальдо (9 062 человека). Для сравнения: в 1994 г. миграционная убыль, или отрицательное сальдо, составляло 406 679 человек. Разница между ними составляет 45 раз (таблица 2, стр. 89).

Таблица 1

**Внешняя миграция Республики Казахстан
в 1991–1999 гг. ***

Годы	Эмиграция	Иммиграция	Сальдо (+,-)	Эмиграция + иммиграция
1991	228 473	170 887	-57 686	399 360
1992	317 760	161 499	-156 261	479 259
1993	331 007	111 082	- 19 025	442 089
1994	477 068	70 389	-406 679	547 457
1995	309 632	71 137	-238 495	380 769
1996	229 412	53 874	-175 538	283 286
1997	299 455	38 067	-261 338	337 522
1998	243 663	40 624	-203 039	284 287
1999	165 457	37 102	-128 355	202 559
Всего	2 601 927	754 661	-1 846 416	3 356 588

* Данные Агентства РК по статистике.

Таблица 2

**Внешняя миграция Республики Казахстан
в 2003–2004 гг.**

Государства	Эмигранты		Иммигранты		Сальдо (+, -)	
	2003 г.	2004 г.	2003 г.	2004 г.	2003 г.	2004 г.
СНГ	49 661	47 117	60 555	62 583	10 894	15 466
Вне СНГ	24 709	18 668	4 753	6 583	-19 956	-12 085
Всего:	74 370	65 785	65 308	69 166	-9 062	+3 381

* Данные Агентства РК по статистике.

Впервые за несколько лет достигнуто положительное сальдо миграции.

Подавляющая масса легальной иммиграции – оралманы. Согласно официальным данным, с 1991 по 2004 гг. в Казахстан прибыло более 600 тысяч казахов из ближнего и дальнего зарубежья. Под легальными иммигрантами, согласно практике и отчасти даже казахстанскому законодательству, подразумеваются обычно казахи-репатрианты, оралманы. Ежегодные, с 1992 г., указы президента РК «О квоте иммиграции» под иммигрантами подразумевали исключительно оралманов. Лишь в последние несколько лет формулировка указов была уточнена: «О квоте иммиграции оралманов». На 2004 г. была утверждена квота в 10 000 семей оралманов.

Принятый 20 декабря 1991 г. и дополненный 3 октября 1995 г. Закон «О гражданстве РК» предусматривал право на гражданство лишь для 3-х категорий иммигрантов, а именно: оралманов, «лиц, постоянно проживающих на территории РК не менее 5-ти лет, либо состоящих в браке с гражданами РК, и граждан бывших союзных республик, имеющих одного из близких родственников».

Лишь 4 октября 2004 г. в Закон РК «О гражданстве РК» было внесено дополнение, дающее право на гражданство высококвалифицированным специалистам и их семьям вне зависимости от этнического и родственного принципов.

Глобализация экономики и неравномерность социально-экономического развития стран привели к тому, что миграция населения приобрела в современном мире беспрецедентное значение. Активным участником мировых миграционных процессов за годы независимости стала и Республика Казахстан.

Социально-экономическая стабильность, устойчивый экономический рост и повышение уровня жизни, отсутствие межнациональных конфликтов, большая территория и выгодное

геополитическое положение превратили Казахстан в один из центров притяжения миграционных потоков.

С первых лет независимости регулирование миграционных процессов относится к одному из важнейших направлений государственной политики.

Создано и в соответствии с динамикой миграционной ситуации совершенствуется миграционное законодательство. В 1997 г. были приняты Закон «О миграции населения» и отраслевая Программа миграционной политики Республики Казахстан на 2001–2010 годы, основными целями которой являлись обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития, создание всех необходимых условий по реализации прав мигрантов, а также укрепление государственной безопасности страны. Также правительством страны принята «Концепция миграционной политики Республики Казахстан на 2007–2015 годы», которая направлена на совершенствование существующих и развитие качественно новых механизмов управления миграционными процессами в Республике Казахстан.

В настоящее время в миграционной ситуации прослеживаются следующие тенденции. Начиная с 2004 г. отмечается положительное сальдо. В рамках стран СНГ основные миграционные потоки связаны с Россией, Украиной и странами Средней Азии; среди стран дальнего зарубежья – с Германией. Со странами СНГ (за исключением РФ, Республики Беларусь и Украины) сальдо миграции положительное. Сокращается и миграционная убыль с 1999 по 2007 гг.: с Российской Федерацией – в три раза, Белоруссией – в шесть, Украиной – в семь раз.

Центральное место в миграционной политике РК занимает регулирование этнической миграции. Начиная с 1993 г. переселение этнических мигрантов регулируется установлением квоты иммиграции. Квота эмиграции оралманам в последние годы (2005–2008 гг.) составляла 15 тысяч. С 2009 г. в соответствии с поручением главы государства квота иммиграции оралманов была увеличена с 15 тысяч до 20 тысяч семей в год.

Указом Президента Республики Казахстан № 690 от 17 ноября 2008 г. «Квота иммиграции оралманам на 2009 год» и Постановлением Правительства Республики Казахстан № 32 от 22 января 2009 г. «Распределение квоты иммиграции оралманам на 2009 год» разделены квоты в областях и городах Республики Казахстан в следующем порядке (таблица 3).

Таблица 3

**Распределение квоты по областям и городам
Республики Казахстан на 2009 год**

Области и города	Количество семей
Акмола	1020
Алматы	3800
Актобе	1000
Атырау	500
Восточный Казахстан	1500
Жамбыл	1800
Западный Казахстан	500
Карағанды	1200
Костанай	1000
Кызылорда	500
Мангистау	2500
Павлодар	750
Северный Казахстан	550
Южный Казахстан	3000
г. Алматы	130
г. Астана	250
Всего:	2 000

* Данные Департамента миграционного комитета г. Астаны.

Казахстан является одной из немногих стран, которая провозгласила и реализует этническую миграционную политику, отвечающую чаяниям многочисленной казахской диаспоры, проживающей за рубежом. Начиная с 1991 г. Республика Казахстан приняла более 753,4 тысяч этнических казахов. Вместе с ростом инновационных потребностей экономики увеличивается трудовая миграция. В условиях урбанизации и структурных изменений в экономике значительные масштабы приобрела внутренняя миграция населения. Внутреннюю миграцию за последнее время по регионам можно увидеть в таблице 4.

Таблица 4

**Миграция населения на I полугодие 2009 года
по регионам Республики Казахстан**

Регионы	Всего (человек)		
	сальдо миграции	прибыло	выбыло
Республика Казахстан	483	188 452	187 969
Акмола	-4 850	7 378	12 228
Алматы	1 878	20 767	18 889
Кызылорда	-1 451	5 010	6 461
Южный Казахстан	-4 919	13 480	18 399
г. Астана	17 523	25 904	8 381
г. Алматы	4 865	28 713	23 848

*Данные Агентства РК по статистике.

Как видно из данных таблицы, миграция населения по регионам растет, а именно в городах Астане и Алматы. Мигрантов привлекают в северной и южной столицах строительные проекты, а конкретнее – постоянная работа, поэтому их численность растет. Всего, по данным учета, с момента приобретения Казахстаном суверенитета по 1 октября 2009 г. в страну переселились 192 390 семей, или 753 383 человека.

В связи с изменением количества иммигрантов и с учетом изменения демографических данных в республике в 2009 г. была проведена перепись населения государства. По итогам переписи населения на 1 апреля 2009 г., численность населения составляет 16,4 млн. человек, прирост населения составляет 1,5 млн. человек. Только население столицы за последние 10 лет возросло более чем в 2 раза и достигло 678 тысяч человек. За этот же период в Южно-Казахстанской области численность населения возросла почти на 30%, в Мангистауской области – на 60%.

На протяжении всех лет государство оказывает оралманам необходимую социальную помощь и поддержку. В настоящее время на жилье, единовременные пособия, возмещение расходов на переезд и провоз багажа каждой семье, в среднем состоящей из пяти человек, выделяется около 833 тысяч тенге. В стране функционируют 14 центров временного размещения оралманов. С 2008 г. начали свою работу центры адаптации и интеграции оралманов в Караганде, Шымкенте и селе Аксукент Южно-Казахстанской области. Начато строительство типового центра адаптации в городе Актау.

Реализуемые в центрах программы адаптации предусматривают консультирование по правовым вопросам, обучение государственному языку и по желанию – русскому языку, профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации. Всем оралманам обеспечена доступность медицинского обслуживания, образования и социального обеспечения; они отнесены к одной из целевых групп, в отношении которых применяются меры содействия занятости. Более 66% оралманов трудоспособного возраста заняты в различных сферах производства; каждый четвертый занят в сельском хозяйстве.

Одновременно усиливаются и другие миграционные потоки. Процессы глобализации экономики превратили внешнюю трудовую миграцию в инструмент быстрого реагирования на потребности рынка труда. В условиях определенного дефицита квалифицированных кадров в составе местных трудовых ресурсов привлечение иностранной рабочей силы стало необходимым условием обеспечения потребностей экономики Казахстана. В целях защиты внутреннего рынка и интересов местного персонала, минимизации ущерба занятости и заработкам граждан РК Правительство РК устанавливает и контролирует соблюдение квоты на ввоз иностранной рабочей силы, проводит политику замены иностранных специалистов местными кадрами (в текущем году квота составляла 132 тысячи человек, а привлечено около 60 тысяч человек).

Министерством на постоянной основе осуществляется контроль за деятельностью работодателей, соблюдением законодательства «О привлечении иностранной рабочей силы». За 11 месяцев 2008 г. прошли профессиональную подготовку или переподготовку 18,5 тысячи казахстанских граждан, повышение квалификации – 32,6 тысячи человек и заменено 2,3 тысячи иностранных специалистов на казахстанские кадры.

Республика Казахстан официально присоединилась к Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и ее Протоколу 1967 г. 15 декабря 1998 г. и взяла на себя определенные обязательства в отношении беженцев перед международным сообществом. В соответствии с принятыми международными обязательствами Республика Казахстан принимает и обеспечивает социальную защиту беженцев. Статус беженца присваивается на один год и ежегодно пересматривается территориальными органами Комитета по миграции Министерства труда и социальной защиты населения РК. На первое октября 2008 г. в Казахстане зарегистрировано 527 беженцев. Большинство из них (523 человека) – выходцы из Афганистана. 95% беженцев проживают в городе Алматы, остальные – в Южно-Казахстанской области.

Для быстрой адаптации мигрантов к новым условиям проживания и интеграции в казахстанское общество по поручению главы государства Нурсултана Назарбаева разработана программа «Нұрлы көш» на 2009–2011 годы, которая утверждена Постановлением Правительства РК от 2 декабря 2008 г. 5 мая 2009 г. в Астане в Доме Мажилиса прошел круглый стол, встреча депутатов с неправительственными организациями и объединениями оралманов.

Целью проекта является рациональное расселение этнических казахов, соотечественников, проживающих за рубежом, и граждан Казахстана, проживающих в неблагоприятных регионах страны, в интересах демографического и социально-экономического развития регионов и реализации потенциала страны.

С увеличением потока мигрантов из-за дефицита рабочих мест остались без доходов многие и среди мигрантов, и среди соотечественников, рынок труда был заполнен. И в связи с этим в своем Послании народу Казахстана «Через кризис к обновлению и развитию» президент Республики Казахстан указал, что реализация стратегии занятости казахстанцев не только поможет нам справиться с кризисными шоками, но и обеспечит эффективное развитие экономики в посткризисное время. В соответствии с поручением главы государства правительством в начале 2009 г. были разработаны Дорожная карта и План мероприятий по ее реализации, который в настоящее время выполняется успешно во всех регионах республики.

В Послании президента РК Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Новое десятилетие, новый экономический подъем, новые возможности Казахстана» 29 января 2010 г. изложены приоритеты страны, и это получило свое логическое развитие в Стратегическом плане до 2010 года. За неполных два десятка лет наше государство достигло колоссального результата. За 2000–2008 гг. удвоен объем валового внутреннего продукта страны, заработная плата выросла в пять раз, средняя пенсия – в три раза. Наши достижения признали и ООН. В 2009 г. наша республика вошла в категорию стран с высоким уровнем человеческого потенциала. И это доказывает улучшение благосостояния народа Казахстана.

Resume

Migration is a difficult social phenomenon. Regulation of migration is the one of actual national matter. Migration in 1994 showed negative balance and from the beginning of 1995 we see the positive changes in this process. In the present time the migrant quota is increased from 15 000 to 20 000 families.