

**О проекте Указа Президента Республики Казахстан "О Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2007-2015 годы"**

Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 июля 2007 года N 631

Правительство Республики Казахстан **ПОСТАНОВЛЯЕТ** :  
внести на рассмотрение Президента Республики Казахстан проект Указа Президента Республики Казахстан "О Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2007-2015 годы".

*П р е м ь е р - М и н и с т р*

*Республики Казахстан*

**О Концепции миграционной политики  
Республики Казахстан на 2007-2015 годы**

В целях совершенствования системы управления миграционными процессами в Республике Казахстан **ПОСТАНОВЛЯЮ** :

1. Одобрить Концепцию миграционной политики Республики Казахстан на 2007-2015 годы (далее - Концепция).

2. Правительству Республики Казахстан в трехмесячный срок разработать и утвердить план мероприятий по реализации Концепции на 2008-2010 годы и далее **п о э т а п н о** .

3. Государственным органам Республики Казахстан при выработке соответствующих решений руководствоваться основными положениями Концепции.

4. Настоящий Указ вводится в действие со дня подписания.

*П р е з и д е н т*

*Республики Казахстан*

**О д о б р е н а**

Указом Президента Республики Казахстан  
от " \_ " \_\_\_\_\_ 2007 года N \_

**К О Н Ц Е П Ц И Я**  
**миграционной политики Республики Казахстан**  
**на 2007-2015 годы**

Астана, 2007 год

**Содержание**

**В в е д е н и е**

1. Современное состояние и перспективы развития миграционных процессов в Республике Казахстан

2. Основные принципы обновленной миграционной политики Республики Казахстан

3. Цель и основные задачи совершенствования миграционной политики
4. Основные направления миграционной политики Республики Казахстан
5. Механизм реализации Концепции миграционной политики

## **Введение**

Настоящая Концепция миграционной политики Республики Казахстан на 2007-2015 годы (далее - Концепция) нацелена на совершенствование существующих и развитие качественно новых направлений управления миграционными процессами в Республике Казахстан. Стратегия миграционной политики, отраженная в настоящей Концепции, исходит из того, что в условиях все большей интеграции Казахстана в мирохозяйственные связи, конкурентоспособность страны будет во многом определяться количеством и качеством человеческого потенциала. Исходя из общепризнанных прав человека на свободу передвижения, Концепция определяет основы регулирования миграционных процессов на ближайшую среднесрочную и долгосрочную перспективу в контексте реализации общегосударственных интересов.

Концепция базируется на долгосрочной стратегии социально-экономического развития страны "Казахстан - 2030" и отражает основные направления в области миграции населения в соответствии с Посланием Президента Республики Казахстан Н.А.Назарбаева от 1 марта 2006 года "Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира". В целях сохранения национальной идентичности Концепция учитывает самобытность страны, и будет реализовываться с учетом этнической, гражданской предыстории многонационального Казахстана.

Концепция разработана с учетом международного опыта регулирования миграционных процессов и основывается на Конституции Республики Казахстан, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах, законах Республики Казахстан и иных нормативных правовых актах.

## **1. Современное состояние и перспективы развития миграционных процессов в Республике Казахстан**

Миграционные процессы в Республике Казахстан развивались под воздействием политических, социально-экономических, этнических, экологических факторов. На каждом этапе развития Казахстана миграция имела и имеет свои специфические особенности и характеристики. Так, если на первом этапе независимого развития Казахстана одним из основных вопросов являлось снижение эмиграции, то, в условиях глобализации и предстоящего вступления страны в ВТО на современном этапе социально-экономической модернизации, характеризующейся экономическим ростом, ростом политического авторитета страны, общественной стабильностью, на первый план выдвигаются вопросы иммиграции, трудовой миграции, транзита и их незаконные формы, и как следствие - безопасность страны.

В настоящее время, миграционная ситуация в стране характеризуется следующим:

- 1) наличием положительного сальдо миграции. Иммиграция населения превышает

эмиграцию - отрицательное сальдо миграции сменилось на положительное. Положительное сальдо миграции со странами СНГ достигнуто в 2003 году, а со странами вне СНГ в 2006 году, в целом положительное сальдо достигнуто в 2004 году. По данным статистики на 1 января 2007 года из Казахстана выбыло 33914 человек, прибыло 67386 человек, сальдо миграции составило (плюс 33472 человека). Сальдо миграции со СНГ составляет плюс 26778 человек, со странами вне СНГ плюс 6694 человека ;

2) ежегодным увеличением этнических иммигрантов. Количество прибывающих иммигрантов превышает устанавливаемую государством квоту и их расселение в основном происходит в трудоизбыточных регионах страны;

3) ростом объемов трудовой миграции. В связи с растущей экономической привлекательностью Казахстана увеличивается количество трудовых мигрантов, желающих работать в стране ;

4) увеличением масштабов незаконной миграции. Геополитическое расположение Республики Казахстан, прозрачность границ со странами СНГ, отсутствие единой согласованной политики и несовершенство законодательной базы, благоприятный экономический климат, социально-политическая стабильность, либеральная международная миграционная политика являются основными факторами, способствующими незаконной миграции ;

5) наличием беженцев. Присоединение к Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года и Протокола к ней 1967 года, нестабильная социально-экономическая и общественно-политическая обстановка в ряде соседних государств обусловили присутствие беженцев в Республике Казахстан. В 2006 году в стране количество беженцев составило 582 человека ;

6) интенсивной внутренней миграцией. Ее составляющими является миграция населения из сельских населенных пунктов в регионы с более высоким уровнем жизни и развитой инфраструктурой и из экологически неблагоприятных регионов в регионы с лучшей экологической средой .

Статистические данные за 2006 год показывают, что внутри республики наибольший отток населения приходится на следующие области: Северо-Казахстанскую, где сальдо миграции составляет (- 4786 чел.), Восточно-Казахстанскую (- 6635 чел.), Жамбылскую (- 7682 чел.), Кызылординскую (- 4 2 7 2 чел . ) .

Основными регионами притока населения являются: гг. Астана (17938 чел.) и Алматы (21959 чел.), Мангистауская область (382 чел.).

Социально-экономические проблемы народонаселения и в частности миграции стоят в ряду основных вопросов всех высокоразвитых государств. Такие страны как США, Канада, Австралия и ряд Европейских государств в настоящий период проводят особую селективную иммиграционную политику в части прибывающих иностранных

граждан. Наряду с этим, ряд стран в первую очередь Германия, Израиль и Польша в целях сохранения национальной идентичности и самобытности своих государств, проводят специфическую этно-историческую миграционную политику.

По оценкам Международной организации по миграции, Казахстан относится к странам мира, где наблюдаются наиболее сильные миграционные процессы. Масштабы миграционных процессов в Казахстане будут нарастать, их направления и влияние на политическую и социально-экономическую ситуацию будут глубже, притом, что республика уже сейчас начинает испытывать давление иммиграционных потоков.

С учетом нацеленности государственной политики войти в число 50 наиболее конкурентоспособных стран мира, расширением и развитием международных связей, вступления страны в ВТО, в ближайшей перспективе становится очевидным развитие следующей миграционной ситуации:

1. Казахстан будет продолжать испытывать серьезные проблемы, связанные с негативными факторами, как потеря высококвалифицированных кадров, рост незаконной миграции, увеличение напряженности из-за неравномерного расселения иммигрантов по территории страны;

2. экономическая безопасность Казахстана будет зависеть не столько от масштабов иммиграции, сколько от ее структуры и территориального распределения;

3. увеличится иммиграция из стран с напряженным миграционным потенциалом в рамках трудовой миграции;

4. возрастет поток различных категорий иммигрантов из Центрально-Азиатских и других государств;

5. миграция из сельских регионов в города будет оставаться преобладающей формой межобластного территориального размещения, что свидетельствует об усилении процесса урбанизации.

## **2. Основные принципы обновленной миграционной политики Республики Казахстан**

Миграционная политика Республики Казахстан основывается на следующих принципах:

соблюдение основных прав и свобод человека, закрепленных Конституцией Республики Казахстан, другими нормативными актами, международными договорами, одной из сторон которых является Республика Казахстан;

не допущение дискриминации по признаку расы, национальности, языка, религии, пола, этническому и социальному происхождению, взглядам, политической принадлежности, имущественному положению или по любой другой причине;

соблюдение мигрантами законодательства Республики Казахстан;

сочетание интересов личности и государства, объединение усилий всех ветвей власти и общественных объединений и организаций;

приоритетность национальных интересов в части обеспечения и сохранения

социальной, экономической, политической, этнической, конфессиональной стабильности и толерантности в контексте соблюдения международно-признанных стандартов в области управления и регулирования миграционными процессами;

сохранение и развитие национальной идентичности страны, предполагающее системное и последовательное проведение политики, ориентированной на стимулирование возвращения, прежде всего, соотечественников проживающих за р у б е ж о м ;

развитие конкурентных преимуществ Казахстана, основывающихся на стимулировании привлечения высококвалифицированных кадров из-за рубежа для работы в приоритетных отраслях и подготовки собственных квалифицированных к а д р о в ;

селективность, основанная на избирательном подходе к иммигрантам, с учетом их образования, профессии, инвестиционного и финансового потенциала;

транспарентность и легитимность, предполагающие проведение в стране непрерывного мониторинга, включающего технические, организационные, экономические меры по обеспечению прозрачности и легализации пребывания иммигрантов в Казахстане, а также организацию различных мер правового обеспечения п о и х п р е б ы в а н и ю ;

соблюдение принципа недопущения принудительного возвращения (nonrefonlment) в отношении лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, или беженцев.

### **3. Цель и основные задачи совершенствования миграционной политики**

Цель обновленной миграционной политики Республики Казахстан состоит в уменьшении негативных последствий миграционных процессов в рамках сохранения и развития национальной идентичности и безопасности страны путем максимального сокращения незаконной и формирования селективной миграций.

Для достижения этой цели перед органами государственной власти, общественными объединениями, неправительственными организациями в средне- и долгосрочной перспективе стоят следующие задачи:

предупреждение, предотвращение и минимизация негативных последствий м и г р а ц и о н н ы х п р о ц е с с о в ;

обеспечение и защита прав и интересов мигрантов;

стимулирование притока иностранных специалистов с высоким инновационным потенциалом и уменьшение оттока собственных национальных высококвалифицированных кадров и специалистов;

стимулирование возвращения этнических казахов, проживающих за рубежом;

содействие и помощь в ускоренной адаптации и интеграции иммигрантов;

привлечение иностранной рабочей силы в отрасли и сферы, где отсутствует конкуренция со стороны отечественной рабочей силы;

оптимизация и стимулирование расселения мигрантов в соответствии со стратегией

социально-экономического развития страны и отдельных регионов;  
пресечение незаконной миграции и торговли людьми;  
совершенствование законодательной базы, а также внедрение различных технических, биометрических средств, обеспечивающих мониторинг незаконного пребывания иммигрантов на территории страны;  
развитие информационно-пропагандистской работы, в том числе привлечение средств массовой информации по предупреждению и устранению возникновения м и г р а н т о ф о б и и ;  
присоединение к международным договорам, регулирующим процессы миграции, и обмен информацией в отношении мигрантов;  
взаимодействие с миграционными службами зарубежных государств, а также неправительственными организациями в части решения вопросов миграции;  
инициирование заключения двусторонних и многосторонних международных договоров в области решения проблем оралманов, беженцев, трудовых мигрантов;  
гармонизация и систематизация национальных законодательств со странами СНГ в области миграции.

#### **4. Основные направления миграционной политики Республики Казахстан**

##### **1. Основные направления миграционной политики в области эмиграции**

Имеющиеся проблемы естественного и механического воспроизводства населения страны вызывают необходимость проведения в стране особой эмиграционной политики

Специфичность и основные направления обновленной эмиграционной политики б у д у т з а к л ю ч а т ь с я :

в открытости Казахстана и дальнейшем сохранении международно-признанного права - предоставления каждому гражданину страны свободно выехать за ее пределы, а также сменить местожительство. В то же время, в целях предупреждения возможных будущих неблагоприятных моральных, экономических, политических и иных проблем для эмигрантов будет предоставляться максимально полная информация о местах их б у д у щ е г о п р о ж и в а н и я ;

в предоставлении всем родившимся в республике и эмигрировавшим за ее пределы независимо от национальности, упрощенного права приобретения гражданства в целях сохранения и развития национальной идентичности Казахстана в условиях г л о б а л и з а ц и и ;

содействие в реализации прав соотечественников, проживающих за рубежом.

##### **2. Специфика и основные направления миграционной политики в области и м м и г р а ц и и**

Являясь страной назначения, в целях сохранения и развития ее национальной идентичности, а также усиления роли миграционного фактора в ускорении модернизации экономики страны, обновленная стратегия управления миграционной

политикой в Казахстане включает в себя:

разработку механизмов привлечения мигрантов, основанных на критериях отбора специалистов;

разработку механизмов рационального расселения иммигрантов, исходя из интересов демографического и социально-экономического развития регионов, региональных рынков труда;

разработку систем мер по легализации, адаптации и интеграции иммигрантов в казахстанское общество;

использование практического опыта зарубежных государств, что в определенной степени позволит усилить и улучшить политику государства в контексте интеграции иммигрантов.

### **3. Регулирование трудовой миграции**

Политика по трудовой миграции предполагает привлечение высококвалифицированных кадров из-за рубежа для работы в отраслях, стратегически определенных государством приоритетными (нанотехнологии, биотехнологии, информационные системы, транспорт и коммуникации и другие индустриально-инновационные сферы деятельности). Для работы на контрактной основе предполагается выезд многих казахстанских специалистов без угрозы для интересов и целей развития страны. Наряду с этим, в условиях вхождения в международный рынок труда, в республику будут привлекаться неквалифицированные трудовые мигранты на вторичный рынок труда и в сферу занятости.

Таким образом, основной целью реализации данного направления будет являться усиление, с помощью трудовых мигрантов, конкурентных преимуществ Казахстана, а и м е н н о :

определение долгосрочных количественных и качественных потребностей науки, высокотехнологичных и инновационных секторов экономики в интеллектуальных трудовых ресурсах;

совершенствование механизмов повышения миграционной мобильности населения с учетом возможностей региональных рынков труда;

создание экономических стимулов для предприятий с иностранным участием, осуществляющих подготовку и трудоустройство местных кадров;

совершенствование механизмов легального и регистрируемого вывоза рабочей силы из Республики Казахстан за границу.

### **4. Специфика и основные направления регулирования внутренней миграции**

Миграция из сельских районов в города является преобладающей формой межобластного территориального размещения, что свидетельствует об усилении процесса урбанизации.

Наблюдаются процессы миграции населения из неперспективных регионов в перспективные.

Таким образом, внутренняя миграционная политика будет исходить, прежде всего, и з :

создания экономических условий (обеспечение пропорционального развития рынка жилья и рынка труда) для повышения территориальной мобильности рабочей силы; разработки механизмов стимулирования территориального перераспределения экономически активного населения для обеспечения сбалансированности региональных рынков труда;

мониторинга экологической обстановки регионов, в частности, наличия чистой питьевой воды, загрязненности окружающей среды, а также социальной и экономической его депрессивности;

мер, направленных на равномерное и сбалансированное размещение внутренних м и г р а н т о в .

В целом, решение вопросов внутренней миграции населения будет осуществляться с учетом реализации Стратегии территориального развития Республики Казахстан до 2015 года и Государственной программы развития сельских территорий Республики Казахстан на 2004-2010 годы.

## **5. Регулирование незаконной миграции**

Важной чертой миграционной политики Республики Казахстан будут являться обеспечение безопасности страны, борьба с незаконной миграцией. В этом направлении будут технически и организационно по-новому укрепляться, и переоборудоваться границы страны, совершенствоваться система технического оформления и предоставления виз. В целях соблюдения принципов транспарентности и легитимности будет осуществляться на постоянной основе мониторинг мигрантов в части их законного допуска и добросовестного пребывания в стране. В случае нарушения каких-либо условий прерывания, к нелегальному мигранту будут применяться национальные и международно-признанные правила задержания, возвращения и/или депортации, либо легализации его пребывания в стране.

### **5. Механизм реализации концепции миграционной политики**

#### **1. Правовое обеспечение миграционной политики**

Реализация Концепции миграционной политики Республики Казахстан требует совершенствования существующей законодательной базы.

В этих целях, необходимо совершенствовать законодательную и нормативную правовую базу, регулирующую вопросы миграции с учетом Концепции.

Взаимодействие с государственными органами приграничных государств и международными форумами и организациями по вопросам миграции является важнейшим инструментом управления миграционными потоками в республике. Для эффективного сотрудничества на всех уровнях необходимо рассмотреть возможность заключения международных договоров между государствами-участниками ШОС и СВМДА.



## **2. Институциональные и кадровые основы управления миграционными процессами**

Современная система координации и регулирования миграционных процессов недостаточно эффективна. В этой связи, необходимо проведение работы в направлении структуризации и координации миграционной политики. На сегодня создана достаточная институциональная база в сфере контроля процессов миграции, однако, в работе субъектов миграционной политики нередко имеют место случаи дублирования функций и недостаточный уровень межведомственного взаимодействия.

Учитывая сложность, многогранность миграционных процессов, узкопрофильность возможностей заинтересованных государственных органов, а также нескоординированность их деятельности в области регулирования процессов миграции, необходимо создание единого звена для координирования деятельности всех ведомств, ответственных за данный процесс.

Исходя из особой значимости управления миграционными процессами в условиях интеграции Казахстана в мирохозяйственные связи, а также предлагаемых институциональных преобразований, будет совершенствоваться кадровое обеспечение по реализации миграционной политики, как в количественном, так и качественном аспекте, что предполагает создание системы научного обеспечения и профессиональной подготовки кадров по вопросам миграции.

## **3. Информационное сопровождение процессов государственного управления миграционными процессами**

Современное развитие любой страны и эффективная реализация различных государственных программ зависят от соответствующего им качественного информационного сопровождения и обеспечения. В этой связи для эффективного взаимодействия необходимо принятие меры, обеспечивающей эффективное сотрудничество государственных органов по оперативному обмену информацией.

Важным моментом информационного сопровождения миграционных процессов должна быть широкая пропаганда в средствах массовой информации объективных процессов, происходящих в сфере миграции, ее значимости и необходимости для развития страны.

## **4. Финансовое обеспечение совершенствования миграционной политики.**

Ресурсное обеспечение государственной миграционной политики является основным условием ее эффективности. Ожидается, что в ближайшей перспективе потребуется значительное увеличение финансовых средств, направляемых на реализацию миграционной политики.

Объемы и источники финансирования будут определены при разработке Плана мероприятий по реализации Концепции.

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