

## О разработке Государственной программы миграции населения

### *Утративший силу*

Постановление Кабинета Министров Республики Казахстан от 11 января 1995 г. N 34. Утратило силу - постановлением Правительства РК от 9 декабря 2005 года N 1224 (P051224)

Во исполнение мероприятий по реализации задач, изложенных в докладе Президента Республики Казахстан на сессии Верховного Совета Республики Казахстан 9 июня 1994 года, Кабинет Министров Республики Казахстан **п о с т а н о в л я е т :**

1. Одобрить концепцию Государственной программы миграции населения, разработанную Министерством труда Республики Казахстан (прилагается).

2. Для разработки Государственной программы миграции населения создать рабочую группу в составе:

Соболев В.В. - Заместитель Премьер-министра Республики Казахстан (руководитель)

Тлеубердин А.А. - Министр экономики Республики Казахстан (заместитель руководителя)

Крепак П.И. - Министр труда Республики Казахстан (заместитель руководителя)

Аткешев Ж.С. - заместитель Министра сельского хозяйства Республики Казахстан

Ауанов М.К. - первый заместитель Министра финансов Республики Казахстан

Базылов К.Б. - заместитель Министра транспорта и коммуникаций Республики Казахстан

Берешев С.Х. - директор Казахского научно-исследовательского института проблем труда и занятости Министерства труда Республики Казахстан

Гизатов В.Х. - заместитель Министра иностранных дел Республики Казахстан

Дауренбеков А.К. - заместитель Председателя Государственного комитета Республики Казахстан по статистике и анализу

- Есмуканов Г.Е. - председатель Департамента по миграции населения при Министерстве труда Республики Казахстан
- Кошанов А.К. - академик-секретарь отделения общественных наук Национальной академии наук Республики Казахстан
- Нургалиева Е.Н. - заместитель Министра юстиции Республики Казахстан
- Сарсеков Б.С. - заместитель Министра внутренних дел Республики Казахстан
- Сизов А.П. - заместитель Председателя Государственного комитета Республики Казахстан по земельным отношениям и землеустройству
- Шкляр В.В. - заместитель начальника Главного таможенного управления Министерства финансов Республики Казахстан

3. Рабочей группе разработать на основе концепции и внести в Кабинет Министров Республики Казахстан к 1 апреля 1995 г. проект Государственной программы миграции населения, согласованный с заинтересованными министерствами и ведомствами республики, предусмотрев в нем:

меры по упорядочению внутренней и внешней миграции, экономические и финансовые ресурсы для обеспечения регулирования и стабилизации миграционных процессов;

предложения по изменению, дополнению действующего законодательства и проекты нормативных актов Правительства Республики Казахстан, регулирующие миграционные процессы.

4. Возложить координацию работ и контроль за ходом выполнения данного постановления на Министерство труда Республики Казахстан (Крепак П.И.).

*Премьер - министр*

*Республики Казахстан*

О д о б р е н а  
постановлением Кабинета  
Министров Республики Казахстан

от 11 января 1995 г. N 34

**К о н ц е п ц и я  
Г о с у д а р с т в е н н о й**

**программы миграции населения**

Современная ситуация в области миграции населения, нарастание

миграционных потоков на территории страны и за ее пределами требуют оценки их политических и социально-экономических причин и последствий, а также выработки системы мер и механизмов по упорядочению и регулированию происходящих процессов.

Исходя из задач, изложенных в докладе Президента Республики Казахстан на сессии Верховного Совета Республики Казахстан (июнь 1994 г.), решение проблем миграции предусматривается обеспечить на основе Государственной программы миграции населения (в дальнейшем - Программа).

В этих целях разработана концепция Программы. Она определяет общие контуры государственной миграционной политики, а также цели, задачи, принципиальное содержание и структуру.

### **1. Цели, задачи и принципы**

Главная цель Программы - обоснование и определение приоритетных направлений государственной миграционной политики, упорядочение внутренней и международной (внешней) миграции населения, формирование мер и механизмов по созданию правовых, экономических и организационных условий для стабилизации и регулирования миграционных потоков.

Программа является составной частью общей политики реформирования республики и ее экономики на переходном этапе преобразования государственно-политической и экономической системы.

Основными задачами программы являются:

а) в сфере внутренней миграции:

регулирование миграционных потоков внутри страны путем поддержки и стимулирования сбалансированного территориального распределения населения (с учетом экономических и иных факторов, ситуации на региональных рынках труда), создание благоприятных условий для мигрантов в местах их вселения ( п р и е з д а ) ;

снижение роли неблагоприятных и негативных социально-экономических, экологических и других факторов, вызывающих усиление потоков вынужденных перемещений людей на территории страны;

б) в сфере иммиграции:

создание благоприятных условий приема и размещения иммигрантов, в том числе репатриантов, обеспечение их активной адаптации к существующему социально-экономическому положению страны;

в) в сфере эмиграции:

упорядочение процесса эмиграции граждан Казахстана на основе выявления, анализа и упреждения причин, вызывающих неоправданно высокий уровень их

в ы е з д а .

В соответствии с поставленной целью и задачами государственная миграционная политика должна обеспечивать соблюдение следующих основных принципов:

уважение права каждого человека на свободный выбор места проживания и вида занятий, права на свободу выезда;

соответствие стратегическим целям в области социально-экономического развития Казахстана и реализация общего курса проведения реформ;

соответствие международным нормам и стандартам, рекомендациям Международной организации по миграции - применительно к республике в увязке с ее современным социально-экономическим положением, с учетом ее исторического прошлого и традиций, перспектив развития;

упреждение стихийных и неупорядоченных процессов как внутри страны, так и за ее пределами на основе выработки среднесрочных и долгосрочных программ действий, базирующихся на прогнозе потенциальной миграции и направлений миграционных потоков в связи с изменениями социально-экономической и общественно-политической ситуации;

участие всех органов власти и управления в организации упорядочения и регулирования процессов миграции;

личное участие иммигрантов в обустройстве на новом месте проживания при государственной поддержке их инициативы и самодеятельности, в первую очередь переселенцев из зон экологического и стихийного бедствий;

сотрудничество с другими странами, особенно принимающими иммигрантов, в области снижения нелегальной миграции, поощрения временной миграции для повышения образования, профессиональной подготовки и других сферах.

## **2. Характеристика миграционной ситуации в Казахстане**

Специфика Казахстана в области миграции связана с существованием многонациональной общности людей (обусловленной историческими особенностями развития государства) и современным этапом приобретения государственной независимости странами на территории бывшего СССР.

В последнее время Казахстан принадлежит к числу стран, стабильно теряющих свое население в результате его миграции.

С начала 90-х годов на миграционную подвижность населения республики в качестве мощного дополнительного фактора стало оказывать влияние расширение и активизация международных экономических, политических и культурных взаимосвязей разных по уровню развития стран.

С учетом этого в Казахстане процессы миграции заметно усилились и активизировались, в том числе и в международном масштабе. Сегодня на долю нашего государства приходится около 0,4 процента общего числа международных мигрантов (по оценкам ООН их общее количество превышает 125 миллионов человек в год). В то же время численность населения Казахстана составляет примерно 0,003 процента всего мирового населения.

В результате миграции Казахстаном было потеряно: в 1990 году - 55,8 процента естественного прироста населения в данном году, в 1991 году - 22,2 процента, в 1992 году - 89,3 процента. В 1993 году миграционные потери не только полностью поглотили естественный прирост населения, но и превысили его в 1,4 раза.

Анализ миграционной ситуации показывает, что в 1993 году внешняя миграция (выезд населения из страны в другие государства и наоборот) составила 60 процентов общего миграционного оборота. На долю внутренней миграции (перемещения населения в пределах Казахстана) приходилось 40 процентов.

Наибольший объем внешней миграции приходится на страны ближнего зарубежья. В них выезжают 90 процентов всех выбывших и оттуда в республику прибывают 70 процентов всех прибывших. Основной миграционный обмен Казахстана происходит по странам ближнего зарубежья - с Россией, Украиной, Беларусью, Узбекистаном и Кыргызстаном, по дальнему зарубежью - с Германией.

В потоках передвижения людей между странами Казахстан в последние годы характеризуется более высокой интенсивностью по выбытию населения, чем по прибытию. Миграционные потери за два последних года составили свыше полумиллиона человек. Складывается неблагоприятная тенденция усиления интенсивности этих потерь. К примеру, в 1991 году из каждой тысячи населения по причине оттока было потеряно 3 человека, в 1992 году - уже более 10 человек, в 1993 году - 13 человек. За 6 месяцев 1994 г. потери составили около 11 человек.

Национальный состав населения, участвующего во внешней миграции, представлен преимущественно русскими, казахами, немцами и украинцами. В 1993 году в числе выбывших более половины всех мигрантов составили русские, 26,5 процента - немцы, 7 процентов - украинцы и 3,8 процента - казахи. Среди прибывших преобладали русские (41,7 процента, удельный вес казахов составил 32,4 процента, украинцев - 6 процентов, немцев - 3,7 процента). Выбытие и прибытие русских, украинцев происходит, главным образом, в рамках миграционного обмена со странами ближнего зарубежья. Среди выбывших в дальнее зарубежье основную долю составляют немцы - 78,5 процента. Причем

число выбывших немцев значительно превышает их прибытие. В результате интенсивность миграционных потерь немецкого населения по сравнению с другими национальностями в республике самая значительная.

На фоне общего снижения количества прибывающих в Казахстан среди них наблюдается увеличение удельного веса казахов из ближнего и дальнего зарубежья. Положительная роль государства и в обеспечении добровольной репатриации на родину казахов в рамках обеспечения их безопасности и уважения достоинства. В результате проводимой политики за два с половиной года сложился миграционный прирост данного этноса порядка 76 тысяч человек.

Миграционные потери населения несут все без исключения области. Наиболее интенсивное выбытие происходит из Мангистауской, Карагандинской, Жамбылской, Акмолинской областей и г.Ленинска. В результате имеют место значительные потери населения с достаточно высоким уровнем образования и профессиональной подготовленности, которые можно оценивать как безвозвратные потери. Отрицательным последствием таких потерь может явиться усиление деформации качественного состава трудового потенциала республики и, как следствие, углубление экономического кризиса.

Внутриреспубликанская миграция населения происходит главным образом по причинам экологической деградации отдельных регионов, урбанизации и в результате межобластных различий в уровне жизни населения. При общем снижении внутриреспубликанского миграционного оборота в целом остается высоким отток населения из регионов экологического кризиса - Кызыл-Ординской и Семипалатинской областей. В межобластном обмене несут потери населения Атырауская, Жамбылская, Жезказганская, Тургайская и Южно-Казахстанская области. Более активно в межобластной миграции городское население. В то же время интенсивность миграционных потерь сельского населения остается весьма высокой, особенно в Жезказганской, Кызыл-Ординской, Карагандинской, Алматинской, Семипалатинской и Жамбылской областях.

### **3. Факторы миграции**

Особенностью современной ситуации в Казахстане является то, что миграционные потоки не связаны только с одной группой факторов. Наиболее сильное влияние на миграционные настроения оказывает сочетание и взаимодействие нескольких групп факторов. Для внешней миграции доминирующим является сочетание социально-экономических и политических факторов, для внутриреспубликанской - социально-экономических и экологических.

Наиболее значимым по воздействию на миграционные настроения являются социально-экономические факторы. Развитие кризисных явлений в экономике, характеризующихся спадом производства, нарастанием инфляции, ростом безработицы (особенно скрытой), привели в свою очередь к развитию кризисных явлений в социальной сфере, которые в первую очередь выражаются в снижении жизненного уровня населения. Происходит увеличение разрыва между стоимостью минимальной продовольственной корзины и среднедушевым денежным доходом, значительно ухудшилась структура питания; платежеспособный спрос населения сужается и концентрируется на наиболее дешевых продуктах питания и простейших жизненно необходимых товарах; уменьшаются объемы строительства жилья, объектов здравоохранения, социально-бытового назначения, культуры.

Снижение жизненного уровня сопровождается его отставанием по некоторым основным параметрам от уровня других стран СНГ, что стимулирует отток населения из республики. Процесс усугубляется усложнением связей с бывшими республиками Союза: резким ростом стоимости проезда на всех видах транспорта, на услуги предприятий связи, что значительно усложняет контакты с родственниками, проживающими за пределами Казахстана.

В последние годы наметилась тенденция к выезду из республики и в результате трудностей в получении образования, профессиональной подготовки, связанных с развитием системы платного образования, невозможностью для многих семей, проживающих на периферии, материально обеспечить обучение своих детей по избранным специальностям в центральных учебных заведениях. Значительно ухудшилось качество медицинского обслуживания, снабжение медикаментами, сузилась сфера бесплатного медицинского обслуживания.

Сложная ситуация сложилась в регионах сосредоточения конверсионных предприятий, где резко падают объемы производства, сокращаются рабочие места, растет скрытая безработица, падают доходы населения, а в результате оттока населения теряется высококвалифицированная рабочая сила. Эти регионы можно считать своеобразными зонами социального бедствия (например, Мангистауская область, г. Ленинск).

Миграционное движение внутри республики усиливается под воздействием неравномерности социально-экономического развития регионов, значительных различий в уровне жизни населения. Так, дифференциация средней заработной платы между областями достигает 2,7 раза. Регионы республики имеют резкие различия в развитии экономики и социальной инфраструктуры. Особенно тревожное положение сложилось в сельском хозяйстве, где отмечается резкий спад производства, развал системы материально-технического снабжения, значительные трудности со сбытом производимой продукции, резкое отставание

социальной инфраструктуры сельских районов, в результате чего увеличиваются миграционные потери сельского населения.

Существенным фактором активизации миграционных потоков населения является ухудшение экологической обстановки республики. В последние годы кроме известных регионов экологического бедствия, таких как зона Семипалатинского полигона и Приаралья, возникают новые районы с крайне неблагоприятными экологическими параметрами. Это связано, в первую очередь, с чрезмерным насыщением отдельных регионов промышленными мощностями и большой плотностью населения, что усугубляет воздействие неблагоприятных факторов окружающей среды. Это проявляется в ухудшении здоровья человека, падении средней продолжительности жизни, росте потерь рабочего времени, связанных с временной нетрудоспособностью.

В предыдущие годы в подобного рода регионах стабилизирующими условиями для работающих являлись компенсации социального порядка (коэффициенты и надбавки к заработной плате, улучшение жилищных условий, обеспеченность детскими учреждениями, санаторно-курортным лечением, хорошее снабжение продовольственными и промышленными товарами). В условиях экономического кризиса эти компенсационные меры практически перестали действовать. При сохранении тенденций ухудшения экономической обстановки и усилении информированности населения можно ожидать, что тревога за свое здоровье и здоровье детей приведет к росту миграции, связанной с экологической обстановкой.

Общеизвестным позитивным фактором в становлении суверенного Казахстана является политическая стабильность. В настоящее время практически отсутствуют случаи, когда мигранты покидают страну исключительно по политическим мотивам.

Однако ряд решений, принимаемых на уровне законодательных органов, местных органов управления вызывают у граждан социальное беспокойство, неуверенность в сохранении политической стабильности и вследствие этого усиление миграционных настроений. Возникает неуверенность в создании и сохранении равных прав и возможностей граждан для получения образования, развития родного языка и культуры, профессионального роста, что в сочетании со снижением жизненного уровня вызывает желание покинуть страну.

В ряде случаев действуют факторы, связанные с последствиями насильственной депортации народов в прежние годы. Желание вернуться на историческую родину усиливается действием вышеперечисленных факторов, что активизирует миграцию за пределы республики.

#### 4. Основные направления регулирования миграции

Эффективная политика государства в области миграции населения призвана способствовать политической стабильности и предполагает достижение позитивного воздействия миграции на социально-экономическое развитие страны и наоборот.

Механизм реализации миграционной политики республики основан на следующих приоритетах:

выявление коренных причин и определение социально-экономических последствий миграции населения;

укрепление общности казахстанского народа, формирование и внедрение демократических принципов регулирования миграционных процессов;

формирование правовой основы всех видов и форм миграции, развитие правовых и демократических институтов;

стимулирование сбалансированности внутриреспубликанского распределения населения путем комплексного развития всех регионов, обеспечение всему населению экономической, правовой и социальной справедливости;

содействие расширению сотрудничества и диалога между странами в области миграции на взаимовыгодной основе.

Реализация программы предполагает деятельность государственных, общественных организаций и заинтересованных лиц по следующим основным направлениям:

укрепление демократии, достижение устойчивого экономического развития, социальной и продовольственной безопасности каждой семьи в целях обеспечения всему населению возможности достойного проживания в своей стране;

совершенствование законодательства в области миграции, населения, правовое обеспечение регулирования миграционных процессов, предусматривающие:

- обеспечение социальной защиты иммигрантов в соответствии с нормами международного права;

- содействие в социально-экономической, языковой и культурной адаптации мигрантов на территории республики;

- создание основ для достижения эффективности миграции, в том числе трудовой;

проведение политики активной интеграции казахстанского народа путем неукоснительного соблюдения прав граждан, предоставления, независимо от

национальности, равных возможностей в области занятости, профессионального и служебного роста, образования, социальной защиты, свободы вероисповедания, удовлетворения культурных потребностей, соблюдения национальных традиций;

содействие возвращению в республику на добровольной основе мигрантов, а также репатриантов и их реинтеграции в жизнь на основе проработки необходимых межгосударственных соглашений, обеспечивающих социальную защиту (пенсионное обеспечение, пособия и др.), а также ускорения разработки и внедрения единого классификатора профессий, оказания помощи мигрантам в адаптации.

Масштабы иммиграции регулируются государством, исходя из собственных возможностей, уровня социально-экономического развития, политической обстановки;

совершенствование правовой и организационной основы защиты беженцев, помощи в их реабилитации и достижении экономической самостоятельности, исходя из возможностей государства;

развитие временной трудовой эмиграции в страны с развитой рыночной экономикой, рассматривая ее как средство повышения качества трудового потенциала и средство улучшения валютного баланса республики. Поощрение временной миграции в целях, с одной стороны, обучения и подготовки специалистов, получения профессионального опыта или получения денежных поступлений - с другой;

создание благоприятных предпосылок для развития экономики регионов и выгодных для населения условий проживания в них в целях достижения сбалансированного внутривнутриреспубликанского распределения населения. Особое внимание требуется уделить сокращению миграции из сельской местности, что требует ускорения рыночных преобразований в аграрном секторе экономики, стимулирование инвестиций, совершенствование сельской инфраструктуры;

укрепление миграционной службы, ее техническое оснащение и финансовое обеспечение в целях организованного планирования миграционных процессов, разработки и последовательного проведения в жизнь миграционной политики. Расширение деятельности миграционной службы, комплексное решение проблем миграции. В этой связи встает необходимость разработки предложений по организационному обеспечению Программы;

разработка эффективных информационных и рекламных программ для населения в целях оптимизации миграционных потоков, предотвращения непродуманных, импульсивных переездов, порожденных необоснованными опасениями угрозы личной безопасности, паническими настроениями и неуверенностью в благополучии;

достижение стабильных гарантированных связей жителей республики со странами СНГ на основе урегулирования деятельности транспортных, почтовых, информационных служб, обеспечения своевременного перевода денежных средств, пенсий, пособий, периодических изданий, корреспонденции в целях сокращения миграции населения из-за разрыва связей между государствами.

Реализация направлений регулирования миграции населения будет возможна на основе консолидации усилий государства, общественных организаций, всех заинтересованных лиц. Финансовое обеспечение Программы предусматривается из средств бюджета, общественных фондов.

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