

214



IOM International Organization for Migration  
МОМ Международная Организация по Миграции  
ХМҰ Халықаралық Миграция Ұйымы

Е. Ю. Садовская

522030

# Миграция в Казахстане на рубеже XXI века: основные тенденции и перспективы



Алматы,  
2001

Е.Ю. САДОВСКАЯ

МИГРАЦИЯ В КАЗАХСТАНЕ  
НА РУБЕЖЕ ХХI ВЕКА:  
ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ  
И ПЕРСПЕКТИВЫ

"ФАЛЫМ"  
Алма-Ата  
2001

ББК 60.74 (5каз)

С 14

*Настоящее издание подготовлено при финансовой поддержке  
Международной организации по миграции*

**С 14 Е.Ю. Садовская**

**Миграция в Казахстане на рубеже XXI века: новые тенденции  
и перспективы.** Алма-Ата, 2001. – 260 с.

**ISBN 9965-593-01-9**

В книге проанализированы современные миграционные процессы в Казахстане в 1990-е годы, развитие новых типов миграций, таких как незаконная, трудовая миграции, беженцы, вынужденные перемещения и др. Исследованы особенности законодательного и институционального развития системы управления миграцией, международное сотрудничество в области миграции, в том числе в рамках Программы действий УВКБ ООН, МОМ и ОБСЕ/БДИПЧ Конференции по странам СНГ.

В книге представлен разнообразный иллюстративный материал в виде таблиц, графиков, диаграмм, схем, основанный на изысканиях автора.

Книга предназначена для социологов и политологов, специалистов в области демографии и миграции, экономистов и статистиков.

С 0703000000  
00(05)-01

522039  
б 1091

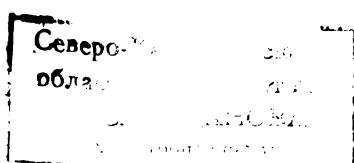
ББК 60.7

Мнение автора отражает собственную позицию и может не совпадать с официальной позицией Представительства Международной организации по миграции.

**ISBN 9965-593-01-9**

© Е.Ю. Садовская

© Международная организация  
по миграции (МОМ)



# **СОДЕРЖАНИЕ**

<i>Вступительное слово.</i> .....	6	
<b>ЧАСТЬ I. ОСНОВНЫЕ МИГРАЦИОННЫЕ ДВИЖЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН В 1990-е ГОДЫ.</b> .....		7
ВВЕДЕНИЕ .....	7	
<b>ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МИГРАЦИОННЫХ ДВИЖЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН В 1990-е гг.</b> .....		11
1.1. Динамика основных миграционных движений в 1990-е годы. ....	11	
1.2. Региональные направления миграции в Казахстане в 1990-е гг. ....	13	
1.3. Этнический состав мигрантов .....	16	
1.4. Социально - профессиональный состав мигрантов .....	19	
1.5. Внутренняя миграция. ....	20	
1.6. Беженцы и лица, находящиеся в ситуации, схожей с ситуацией беженца. ....	23	
1.7. Основные миграционные тенденции в Казахстане в 1990-е годы .	27	
<b>ГЛАВА 2. ИСТОРИЯ МИГРАЦИОННЫХ ДВИЖЕНИЙ В КАЗАХСТАНЕ В XX ВЕКЕ</b> .....		30
2.1. Миграционные движения в Казахстане в XX веке: до- и советский период. ....	30	
2.2. История депортаций в Казахстане в 1930–1950 гг. ....	33	
2.3. Освоение целинных земель, политика индустриализации и миграционные процессы в послевоенный период .....	39	
2.4. Перенос столицы из Алма-Аты в Астану и его влияние на миграционные процессы в Казахстане .....	43	
<b>ГЛАВА 3. ПРИЧИНЫ И ВОЗМОЖНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ВНЕШНЕЙ МИГРАЦИИ</b> .....		49
3.1. Социально-экономические и экологические причины. ....	50	
3.2. Влияние политических факторов на миграционные настроения. ....	53	
3.3. “Расхождение этнических материков” или межэтнические отношения и их роль в миграционных процессах .....	61	
3.4. Прогноз возможных социально-экономических и политических последствий эмиграции .....	74	
3.5. Прогноз миграционных движений в Казахстане. ....	79	

<b>ГЛАВА 4. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ .....</b>	89
4.1. Правовое регулирование миграционных процессов .....	89
4.2. Институциональное развитие в области управления миграционными процессами .....	103
4.3. Репатриация этнических казахов - основное направление государственной политики в области миграции. ....	108
<b>ЧАСТЬ II. НОВЫЕ ВИДЫ МИГРАЦИЙ В КАЗАХСТАНЕ И РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ</b>	
<b>ГЛАВА 5. ТРУДОВЫЕ МИГРАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ .....</b>	125
5.1. Развитие новых видов трудовой миграции в 1990-е гг. и их роль в адаптации к экономическому кризису .....	125
5.2. Анализ результатов социологического исследования трудовой миграции в Казахстане .....	133
5.3. Трудовые миграции в контексте социальных трансформаций в обществе переходного периода .....	153
5.4. Привлечение иностранной рабочей силы и проблемы лицензирования .....	160
<b>ГЛАВА 6. НЕЗАКОННАЯ МИГРАЦИЯ В КАЗАХСТАНЕ .....</b>	165
6.1. Причины распространения незаконной миграции .....	165
6.2. Законодательная база по борьбе с незаконной миграцией .....	166
6.3. Оценка численности и типы незаконных миграций .....	170
6.4. География незаконных миграций: дальнее зарубежье, страны СНГ, региональное распространение в Центральной Азии .....	174
6.5. Вывоз мигрантов, трафик женщин и наркотрафик .....	182
6.6. Прогноз и меры предупреждения незаконной миграции .....	186
<b>ГЛАВА 7. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ ...</b>	189
7.1. Межгосударственное сотрудничество стран СНГ. ....	189
7.2. Зарубежное сотрудничество в области миграции .....	199
7.3. Конференция по проблемам беженцев и мигрантов в странах СНГ, Программа действий и ее реализация в Казахстане. ....	204
7.4. Деятельность МОМ, УВКБ ООН, других международных организаций и НПО в области миграции беженцев .....	206
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ. ....</b>	213
<b>БИБЛИОГРАФИЯ .....</b>	215
<b>ГЛОССАРИЙ. ....</b>	231
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ .....</b>	244

## ПРИЛОЖЕНИЯ

*(таблицы, графики, схемы)*

1. Таблица 1. Итоговая таблица миграций населения в Республике Казахстан в 2000 г. по основным категориям мигрантов, согласно классификации Международной организации по миграции.
2. График 1. Внешняя миграция населения Республики Казахстан в 1989-2000 гг.
3. Таблица 2. Миграция населения Республики Казахстан в 1992-2000 гг.
4. Таблица 3. Эмиграция населения из Республики Казахстан по странам в 1992-2000 гг.
5. Таблица 4. Национальный состав населения Республики Казахстан в 1897-1999 гг.
6. График 2. Динамика численности основных национальных групп в Республике Казахстан в 1989-1999 гг.
7. Диаграмма 1. Выбытие из Республики Казахстан по странам и регионам в 2000 г.
8. Диаграмма 2. Прибытие в Республику Казахстан по странам и регионам в 2000 г.
9. Диаграмма 3. Прибытие по внешней миграции в Республику Казахстан по национальностям в 2000 г.
10. Диаграмма 4. Выбытие по внешней миграции из Республики Казахстан по национальностям в 2000 г.
11. Таблица 5. Внешняя миграция населения Республики Казахстан по возрастным группам в 2000 г.
12. Таблица 6. Внешняя миграция населения Республики Казахстан по уровню образования лиц старше 15 лет в 2000 г.
13. График 3. Миграция населения в г. Астане в 1993-2000 гг.
14. График 4. Основные отрасли промышленности, в которых заняты иностранные специалисты в 1996 и 1999 гг.
15. Диаграмма 5. Численность иностранных специалистов, привлечённых на работу в Республику Казахстан в 1999 г.
16. Схема 1. Структура государственных органов управления Республики Казахстан в области миграции в 2001 г.
17. Таблица 7. Список важнейших международных документов в области прав человека, ратифицированных в государствах Центральной Азии на 1 января 1999 г.

## *Вступительное слово*

Недавний визит Папы Римского и внимание прессы, уделяемое Казахстану, наглядно указывают на то, что Казахстан является многонациональным государством, где мусульмане и христиане живут в мире, уважая культуру друг друга. Такая картина гармоничных межэтнических отношений настолько противоположна бесконечным конфликтам на Ближнем Востоке, в Афганистане, на Балканах и Кавказе, что сразу же возникает вопрос: как республике удалось достичь этого? И почему? Действительно ли такова реальность?

В целом складывается позитивная картина. Люди различного этнического происхождения вместе работают, учатся, вступают в брак. Они не оскорбляют друг друга и не враждуют на национальной почве. Спустя десять лет после обретения независимости Казахстан перед всем миром демонстрирует пример терпимости и межэтнического согласия.

С другой стороны, эмиграция стала причиной значительных изменений в составе населения страны. Более двух миллионов жителей покинуло ее за эти годы. И сегодня многие представители русскоязычного населения убеждены, что в этой стране нет будущего ни у них, ни у их детей, они готовы эмигрировать в Россию, Израиль, Канаду, США или в Западную Европу.

Желание эмигрировать, по всей видимости, противоречит межэтническому согласию и очевидному экономическому потенциалу огромной страны. Как можно объяснить этот феномен? Надеюсь, что настоящая публикация даст ответы на эти противоречивые вопросы. Кроме того в ней содержится анализ новых видов миграций, получивших распространение в последнее десятилетие.

Международная организация по миграции (МОМ) активно работает в Казахстане с 1997 и оказывает помощь республике, реализуя различные проекты в сфере миграции. МОМ совместно с Правительством работает над установлением эффективных систем управления миграцией, развития законодательства в области миграции и укрепления иммиграционной инспекции и пограничного контроля. Организация оказывает содействие в интеграции иммигрантов посредством организации обучения и реализации проектов по снижению бедности среди репатриантов. МОМ проводит информационные кампании для мигрантов, информируя их о таких опасных явлениях как трафик мигрантов, а также оказывает бесплатную правовую помощь нуждающимся.

Я убежден, что глубокое понимание прошлого и настоящего является основой для обсуждения политики будущего. В этой связи, я думаю, что книга будет полезна для всех тех, кто беспокоится о будущем этой великой и щедрой страны.

Майкл Чапц  
Глава Миссии МОМ в Казахстане



## ЧАСТЬ I

# ОСНОВНЫЕ МИГРАЦИОННЫЕ ДВИЖЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН В 1990-е ГОДЫ

## ВВЕДЕНИЕ

2001 год – начало нового века и тысячелетия, десятая годовщина суверенного развития Республики Казахстан. Переходный период от социалистической к социально-рыночной модели развития, правовому государству и гражданскому обществу оказался исторически сложным этапом, который сопровождался экономическим кризисом, разрушением социальной сферы, трудностями создания новой рыночной инфраструктуры, изменением общественного сознания, широкомасштабной миграцией.

Во внутренние и внешние миграции 1990-х гг. были вовлечены миллионы людей. В изменившихся geopolитических условиях их характер и направления коренным образом изменились по сравнению с советским периодом. Межреспубликанские перемещения внутри бывшего унитарного государства СССР приобрели статус межгосударственных (международных) миграций. Миграция, как объект исследования в данной книге – это передвижение населения через государственные границы, связанное с изменением места жительства и требующее внутри- и межгосударственного правового регулирования. Увеличились масштабы и изменились региональные направления миграций, в частности, за пределы СНГ и стран Балтии.

В предшествующий период миграция была относительно регулируемым и направляемым процессом. В транзитный период не только сама миграция приобрела стихийный, непредсказуемый характер, но и ее изучение не носит систематизированного характера и с трудом поддается прогнозированию.

Миграционные потоки приобрели новые этнодемографические и социально – профессиональные характеристики. Как показали исследования, на этапе самостоятельного политического развития и национально-государственного строительства в Казахстане политические факторы

оказывают значительное влияние на миграционные настроения, а последствия внешних миграций негативно сказываются на социально-политических и экономических процессах, демографической и социальной структуре, в целом на стабильности в обществе.

Появились и развились новые виды миграций: незаконная, вынужденная миграция, потоки беженцев, которые требуют своего изучения, а также государственного контроля и выработки механизмов предупреждения недобровольных перемещений.

В условиях суверенизации республики возникает необходимость законодательного обеспечения всех миграционных процессов для государственного регулирования миграционных потоков, а также более эффективного международного сотрудничества.

<sup>7</sup> Вхождение Казахстана в мировое сообщество, изменение геополитического значения республики требуют соблюдения международных законов и формирования законодательства в соответствии с нормами международного права. Казахстан как член Организации Объединенных Наций имеет соответствующие обязательства и в случае конфликтов должен принять участие в международных миротворческих операциях и программах. Предупреждение и урегулирование конфликтов, принятие и размещение беженцев и других недобровольно перемещенных лиц – одна из важных задач государственной политики в случае региональной дестабилизации. Присоединение к коалиции по борьбе с международным терроризмом в октябре 2001 г. полагает на Республику Казахстан новые обязательства в области национальной и международной безопасности..<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Существенным изменением ситуации в миграционной сфере является появление различных институтов и организаций – государственных, международных, неправительственных, которые занимаются проблемами миграции. Признание факта появления новых субъектов взаимодействия и развитие сотрудничества между ними – одно из условий решения проблем миграции.

Все эти серьезные изменения ставят новые задачи перед государственными органами, учеными, общественностью, международным сообществом. Выработка адекватной политики невозможна без знания масштабов и основных параметров явления или процесса, поэтому вышеперечисленные проблемы требуют углубленного теоретического анализа и выработки практических рекомендаций)

В Казахстане в 1990-е годы не было осуществлено ни одного комплексного исследования, специально посвященного миграционным процессам последнего десятилетия, и, в частности новым типам миграций, не издано ни одной монографии, в которой была бы отражена специфи-

ка миграций в Казахстане на современном этапе, их причины и последствия, государственная политика в области миграции. В отдельных статьях в журналах и сборниках находили отражение отдельные аспекты этого сложного социального и демографического процесса, однако не было комплексного, системного исследования.

В предлагаемой книге предпринята попытка дать основные характеристики и изучить новые тенденции развития миграционных процессов в Казахстане в 1990-е годы, проанализировать новые типы миграций на рубеже XX-XXI веков, осветить государственную миграционную политику, сделать прогноз миграции.

Автор ставил задачи:

- исследовать основные тенденции, масштабы, этнодемографические и социально -профессиональные характеристики современных миграционных движений в Казахстане;
- проанализировать причины и последствия внешних миграций на социально-политические и экономические процессы, демографическую, этническую и социальную структуру и стратификацию населения;
- исследовать особенности законодательного и институционального развития системы управления миграцией, предложить новые подходы и решения;
- изучить новые виды миграций, такие как незаконная, трудовая, новые виды недобровольных перемещений;
- проанализировать международное сотрудничество в области миграции, в том числе в рамках Программы действий УВКБ ООН, МОМ и ОБСЕ/ БДИПЧ Конференции по странам СНГ;
- разработать кратко- и среднесрочный прогноз миграции в Казахстане и др.

В книге анализируются в первую очередь внешние и новые виды миграций 1990-х годов, проблемы законодательства, институционального развития, внутренней и внешней государственной политики в области миграции, международного сотрудничества, потенциальных конфликтов и недобровольных перемещений. Географически работа охватывает Республику Казахстан, государства Центральной Азии, СНГ и Балтии и другие зарубежные страны.

Современные миграционные процессы в республике невозможно понять, не зная историю миграций в Казахстане в XIX и XX веке, особенно в советский период. В книге освещается история депортаций представителей различных народов в Казахстан в сталинский период, миграционные передвижения в период коллективизации, освоения целины, индустриализации. Основное внимание сосредоточено на периоде суверенного развития республики, а именно на 1992 – 2000 годах.

Методология исследования миграции базируется на междисциплинарном подходе: прежде всего социологическом и социально-демографическом – в объекте исследования, политико-правовом – в сопряженности с политическими и правовыми процессами (причины и последствия миграций, анализ миграционного законодательства, выработка правовых и административных подходов и решений), социально-психологическом и этнокультурном, поскольку выявляет некоторые особенности миграционных установок, восприятия и поведения и т.д.

Обоснование выводов строится на официальных источниках: статистических данных по миграции и демографии, законах, постановлениях и других нормативно-правовых актах и документах исполнительных органов, данных социологических исследований и др. В исследовании использованы данные всесоюзных и первой национальной переписи населения 1999 г., статистические материалы Агентства по статистике и анализу Республики Казахстан по социально-экономической, демографической и миграционной ситуации, состоянию трудовых ресурсов в республике. Кроме того в работе использовались документы и материалы Министерства труда и социальной защиты, Агентства по миграции и демографии, Министерства иностранных дел, других государственных и межгосударственных организаций и институтов.

Новые виды миграции, такие как трудовая и незаконная, анализировались как с помощью изучения текущей статистики, так и на основе данных обширного социологического исследования, которое включало телефонный опрос, анкетный опрос методом личного интервью, исследование методом фокус-групп, неформализованные экспертные интервью с работниками государственных органов, агентств и служб, а также с другими специалистами.

При подготовке книги широко использовались материалы международных организаций: Международной организации по миграции, Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Программы развития ООН и других, а также материалы республиканской и городской прессы.

В работе представлены аккумулированные данные по миграции за 1992 – 2000 гг., приводится библиографический указатель литературы в области миграции, а также глоссарий, где вводятся в оборот международно признанные определения видов миграций и категорий мигрантов.

## **ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ОБЩИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ МИГРАЦИОННЫХ ДВИЖЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН В 1990-е гг.**

### **1.1. Динамика основных миграционных движений в 1990-е годы**

С конца 1960-х годов Казахстан относится к числу государств, тешащих свое население в результате внешней миграции. До 1968 года для республики было характерно положительное сальдо миграции населения, т.е. число прибывших в страну намного превышало число выбывших из нее. Например, за периоды 1950–1959 гг. и 1960–1967 гг. в среднем за год миграционный прирост республики составлял, соответственно, 12 и 5 человек на 1000 населения.

За периоды 1970–1979 гг. и 1980–1989 гг. в среднем за год миграционная убыль населения республики составила, соответственно, 5 и 7 человек на 1000 человек населения. В результате миграции Казахстаном в 1970-е гг. было потеряно 28 % естественного прироста населения (естественный прирост за этот период составил около 2,4 млн. чел.), а в 1980-е гг. – 38 % (более 2,6 млн. чел. соответственно).

С началом перестройки численность эмигрантов из Казахстана увеличилась, особенно за пределы СССР. Число выезжающих за рубеж из Казахстана всегда было высоким по сравнению с другими странами бывшего СССР и составляло около одной пятой всей численности эмигрантов. Например, в 1987 г. из Казахстана выехала 7,1 тыс. чел. (из всего СССР – 39,1 тыс.), в 1988 г. – 23,6 тыс. и в 1989 г. – 53 тыс. (из СССР – 108,2 тыс. и 235 тыс. соответственно). В 1991 г. из республики выехало за рубеж 77,9 тыс. чел., из них: в Германию – 72,2 тыс. чел. (92,6 %), остальные в Грецию, Израиль и др. страны. (198)

Скачок в миграционных потоках произошел в 1990-е годы с приобретением государственной независимости. В результате эмиграции Казахстаном потеряно: в 1990 г. – 55,8 % естественного прироста населения республики, в 1991 г. – 22,2 %, в 1992 г. – 89,3 %. В 1993 и 1994 гг. миграционные потери не только полностью поглотили естественный прирост населения, но и превысили его в 1,4 и 2,8 раза соответственно.

За 1992–2000 гг. в межгосударственном миграционном обороте (сумма прибывших и выбывших) Казахстана участвовало около 3,2

## ВСТАВКА I

### РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН

Казахстан является самой крупной по территории из республик Центральной Азии, занимает второе место среди стран СНГ после России и 9-е место в мире. Столица республики - г. Астана (до 1997 г. - Алматы).

Территория Казахстана - 2 724,9 млн. кв. км. Протяженность границ составляет в целом 12 187 км., включая: 6 467 км. - с Россией на севере и западе; 2 300 км. с Узбекистаном на юге, 1 460 км. с Китаем на востоке. Казахстан также граничит с другими республиками Центральной Азии, а именно: с Киргизией и Туркменией.

Республика располагает богатыми природными ресурсами (нефть, газ и другие полезные ископаемые), но не модернизированной инфраструктурой. Основными направлениями национальной экономики являются индустриальное производство (добывающие и перерабатывающие отрасли) и сельское хозяйство.

Республика разделена на 14 областей, 159 районов. Соотношение городского и сельского населения: 55,1 и 44,9 % соответственно. Плотность населения - 5,7 чел. на 1 кв. км. (1999).

Казахстан является многонациональной страной. Согласно переписи населения 1999 г., численность населения составляет 14,953 млн. человек. Этнический состав населения: казахи - 7,985 млн. (53,4 %), русские - 4,480 млн. (30 %), украинцы 547 тыс. (3,7 %), узбеки - 370 тыс. (2,5 %), немцы - 353 тыс. (2,4 %), татары - 249 тыс. (1,7 %), уйгуры - 210 тыс. чел. (1,4 %). Белорусы, корейцы, азербайджанцы, поляки и представители других этнических групп, а их более 100, составляют в совокупности 4,9 %.

Казахстан приобрел независимость 16 декабря 1991 г.

Согласно Конституции, государственный язык – казахский, русский язык имеет статус официального. Ислам играет существенную роль в традиционной казахской культуре. Русское население исповедует религию православного христианства.

111 тыс. чел., то в 1996 г. – 54 тыс., а в 1997 г. – 38 тыс. чел. Тенденция к снижению числа мигрантов, въезжающих в страну, стабилизировалась к концу девяностых годов и составляла в 1999 и 2000 гг. 37,1 тыс. и 33,6 тыс. чел. соответственно. В связи с сокращением выезда из страны с 1998 г. в Казахстане обозначилась тенденция к сокращению отрицательного сальдо миграции. Так, число эмигрантов в 2000 г. сократилось по сравнению с 1994 годом в 3 раза, а отрицательное сальдо миграции в 3,3 раза.

За первое полугодие 2001 г. из страны выбыло 65 335 чел., что примерно соответствует динамике выезда за тот же период 1999 и 2000 гг. – 65 588 и 69 365 чел. соответственно. Отрицательное сальдо за первое полугодие 2001 г. также оставалось примерно на том же уровне (- 46 126 чел.), снизившись по сравнению с тем же периодом 2000 г. (- 53 239 чел.) и незначительно увеличившись по сравнению с 1999 г. (-45 491 чел.), в основном за счет увеличения числа прибывших в республику в январе-июне текущего года (19 209 чел.). (131)

Всего за период, прошедший после последней советской переписи (с 1989 по 2000 гг.), по данным официальной статистики, выехало около 3,5 млн., отрицательное сальдо миграции составило свыше 2,1 млн. человек. (см.: таблица 2, ист.: 59-64, 130, 164-167) Широкомасштабная эмиграция, сопровождающаяся резким уменьшением въезда в республику, привела к беспрецедентному для мирного времени процессу: вот уже девять лет численность постоянного населения убывает: с 16,452 млн. (1 января 1992 г.) до 14,821 млн. чел. (на 1 сентября 2001 г., по расчетным данным текущей статистики), несмотря на относительно высокий естественный прирост коренного населения и некоторых других этнических групп. За десять лет численность населения уменьшилась на 10 %. (41)

## 1.2. Региональные направления миграций

1990-е годы стали периодом коренных изменений в характере и направлении миграций в Республике Казахстан, в первую очередь за пределы СНГ и стран Балтии. Основные миграционные потоки сформировались между Казахстаном и странами ближнего зарубежья, преимущественно Россией, Украиной, республиками Центральной Азии. Германия является основной страной достижения для эмигрантов в страны дальнего зарубежья.

Наиболее интенсивный процесс миграции пришелся на первые три года после распада бывшего Советского Союза. За период с 1992 по 1994 годы из страны выбыло 1 125 тыс. чел., из них 73 % – в страны СНГ. За эти годы в Казахстан прибыло всего 343 тыс. чел., в том числе из

стран СНГ – 91 %. В “пиковом” 1994 г. страны ближнего зарубежья приняли 78 % эмигрантов, в том числе – Россия – 72 %, Украина – 2 %, Узбекистан – 1,7 %, Беларусь и Киргизия – по 1 %.

Основной миграционный отток из Казахстана в 1999 – 2000 гг., как и раньше, направлен на страны СНГ. В 2000 г. Российской Федерации приняла 70% всех мигрантов из Казахстана, Германия – 23 %, Израиль – около 1 %, страны Центральной Азии – 1 %, Украина – 1 %, другие страны – 4 %. Среди прибывших в Казахстан 57,5 % – из России, 30,4 % из Центрально-Азиатского региона, 3,4 % – с Украины, 1,6 % – из Германии, 0,2 % – из Израиля, 6,8 % – из других стран. (см. диаграммы 1 и 2)

В конце 1990-х гг. отрицательное сальдо миграции населения по-прежнему сохранялось с Россией, Беларусью, Украиной и положительное – с Узбекистаном, Туркменистаном и Таджикистаном.

Основные направления эмиграции в страны дальнего зарубежья в 1990-е гг. – это Германия, Израиль и США. Так, в 1994 г. 22 % эмигрантов из Казахстана выезжали в страны вне СНГ и Балтии: из 105 тыс. общего количества выбывших в дальнее зарубежье, 94,6 % выехали в Германию, остальные – в Израиль, США, Грецию.

Таблица 1-1

**Миграция со странами СНГ и Балтии по странам, 1999–2000 гг.  
(человек и %)**

Страна	1999					2000				
	Иммигранты	%	Эмигранты	%	Сальдо	Иммигранты	%	Эмигранты	%	Сальдо
<b>Всего, из них:</b>	<b>35 409</b>	<b>100</b>	<b>120 793</b>	<b>100</b>	<b>-85 384</b>	<b>31 596</b>	<b>100</b>	<b>117 457</b>	<b>100</b>	<b>-85 861</b>
Азербайджан	262	0,7	209	0,2	53	257	0,8	214	0,2	43
Армения	44	0,1	41	0,03	3	106	0,3	25	0,02	81
Беларусь	387	1,1	4 712	3,9	-4 325	365	1,2	3 320	2,8	-2 955
Грузия	83	0,2	85	0,1	-2	77	0,2	36	0,0	41
Кыргызстан	1 214	3,4	1 155	1,0	59	1 551	4,9	739	0,6	812
Латвия	24	0,1	16	0,01	8	14	0,04	6	0,01	8
Литва	15	0,04	42	0,03	-27	5	0,02	21	0,02	-16
Молдова	84	0,2	184	0,2	-100	75	0,2	92	0,1	-17
Российская Федерация	24 881	70,3	108 436	89,8	-83 555	19 329	61,2	109 343	93,1	-90 014
Таджикистан	400	1,1	55	0,05	345	379	1,2	78	0,1	301
Туркменистан	1 323	3,7	455	0,4	868	1 937	6,1	87	0,1	1 850
Узбекистан	5 373	15,2	2 264	1,9	3 109	6 355	20,1	1 298	1,1	5 057
Украина	1 315	3,7	3 128	2,6	-1 813	1 144	3,6	2 194	1,9	-1 050
Эстония	4	0,01	11	0,01	-7	2	0,01	4	0,00	-2

Ист.: 1. Итоги миграции населения Республики Казахстан за январь – декабрь 1999 года. Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2000, с. 83-84, 95-96.

2. Миграция населения Республики Казахстан за январь – декабрь 2000 года. Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2001, с. 78-79, 90-91.

В 1999–2000 гг. эти же направления миграции в страны дальнего арубежья продолжали сохраняться, а доля выезжающих составляла выше одной пятой от общего числа эмигрантов. В первом полугодии 001 г. эмиграция в Германию, Израиль, США, Канаду, Грецию по-режнему превышала иммиграцию в Казахстан из этих стран. В то же время Китай, Монголия, Турция, Иран имели в этот же период положительное сальдо миграции.

Таблица 1-2

**Иммиграция и эмиграция из/за пределы СНГ и Балтии по странам,  
1999-2000 гг. (человек и %)**

Страны	1999		2000	
	чел.	%	чел.	%
<b>Иммиграция</b>				
Всего, из них:	1 736	100,0	2 046	100,0
Германия	503	29,0	553	27,0
Франция	26	1,5	25	1,2
Израиль	63	3,6	80	3,9
Канада	2	0,1	10	0,5
Китай	163	9,4	176	8,6
Монголия	452	26,0	657	32,1
США	23	1,3	27	1,3
Турция	77	4,4	89	4,3
Страны Балтии	43	2,5	21	1,0
Другие страны	384	22,1	408	19,9
<b>Эмиграция</b>				
Всего, из них:	44 733	100,0	39 390	100,0
Германия	40 872	91,4	36 290	92,1
Франция	283	0,6	152	0,4
Израиль	1 589	3,6	1 303	3,3
Канада	332	0,7	218	0,6
Китай	5	0,0	1	0,0
Монголия	161	0,4	203	0,5
США	612	1,4	527	1,3
Турция	44	0,1	28	0,1
Страны Балтии	69	0,2	31	0,1
Другие страны	766	1,7	637	1,6
Сальдо	-42 997		-37 344	

Ист.:

- Итоги миграции населения Республики Казахстан за январь – декабрь 1999 года. Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2000, с. 95-97
- Миграция населения Республики Казахстан за январь – декабрь 2000 года. Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2001, с. 90-92

### 1.3. Этнический состав мигрантов

Национальный состав мигрантов, участвующих во внешней миграции, разнообразен, и при некоторых вариациях оставался примерно на одном уровне на протяжении всего десятилетия. В потоках выбытия из республики в 1994 г. русские составляли ... 58,9 %, немцы – 19,0 %, украинцы – 8,0 %, казахи – 3,0 %. Среди прибывших удельный вес русских достигал 44,0 %, казахов – 28,0 %, украинцев – ок. 7 %, немцев – 4,0 %. (136).

В 2000 г. этнический состав эмигрантов был следующим: русские – 58,5%, немцы – 18,6 %, украинцы – 8,8 %, казахи – 4,6 % и др. Среди иммигрантов русские составили – 41,4 %, казахи – 33%, украинцы – ок. 6 %, немцы – 3,6 %. (52). Хотя республика теряет население всех национальностей, примерно 60,0 % чистых потерь обусловлены выездом русских.

Таблица 1-3

**Миграция со странами СНГ по национальности, 1999-2000 гг.  
(человек и %)**

Национальность	1999					2000				
	Иммигра-	%	Эмиграции	%	Сальдо	Иммигра-	%	Эмиграции	%	Сальдо
Всего, из них:	35 366	100	120 724	100	-85 358	31 575	100	117 426	100	-85 851
Азербайджанцы	355	1,0	502	0,4	-147	306	1,0	430	0,4	-124
Армяне	114	0,3	271	0,2	-157	165	0,5	226	0,2	-61
Белорусы	380	1,1	3 152	2,6	-2 772	271	0,9	2 456	2,1	-2 185
Грузины	38	0,1	103	0,1	-65	50	0,2	76	0,1	-26
Казахи	8 684	24,6	7 482	6,2	1 202	10 158	32,2	6 611	5,6	3 547
Киргизы	167	0,5	108	0,1	59	224	0,7	71	0,1	153
Латыши	4	0,0	25	0,0	-21	3	0,0	35	0,0	-32
Литовцы	25	0,1	108	0,1	-83	14	0,0	82	0,0	-68
Молдаване	113	0,3	462	0,4	-349	68	0,2	366	0,3	-298
Немцы	1 094	3,1	4 209	3,5	-3 115	858	2,7	4 093	3,5	-3 235
Русские	18 172	51,4	81 287	67,3	-63 115	13 617	43,1	82 111	69,9	-68 494
Таджики	164	0,5	79	0,1	85	185	0,6	112	0,1	73
Туркмены	40	0,1	23	0,0	17	28	0,1	23	0,0	5
Узбеки	607	1,7	924	0,8	-317	740	2,3	543	0,5	197
Украинцы	2 382	6,7	13 256	11,0	-10 874	1 943	6,2	12 053	10,3	-10 110
Эстонцы	12	0,0	45	0,0	-33	8	0,0	78	0,1	-70

Ист.:

- Итоги миграции населения Республики Казахстан за январь - декабрь 1999 года. Агентство Республики Казахстан по статистике. Алматы. 2000. с. 13
- Миграция населения Республики Казахстан за январь - декабрь 2000 года. Агентство Республики Казахстан по статистике. Алматы. 2001. с. 13

Самая высокая интенсивность эмиграции наблюдалась среди немцев: в 1995 и 1996 годах она превышала соответствующий показатель среди русских в 5,4 – 5,9 раза (60, 61).

В начале 1990-х гг. в Германии был принят Закон о преодолении последствий войны и установлена ежегодная квота для немцев из стран Восточной Европы и СНГ в пределах 250 тыс. человек. Она дважды сокращалась на протяжении 90-х гг., и с 1 января 2001г. квота иммиграции в Германию составляет 50 тыс. человек.

Немцы составляют большую часть общего числа эмигрантов (вторую после русских) и основную часть уезжающих в дальнее зарубежье. В 1994 г. общее число немецких эмигрантов составило 92,6 тыс., из них: в дальнее зарубежье выбыло – 78,1 тыс., в ближнее зарубежье – 14,5 тыс. человек. В последние годы выезд немцев идет на убыль, например, в 1999 г. общее число выехавших составило 32,9 тыс. человек, из них: в дальнее зарубежье – 28,7 тыс., в ближнее зарубежье – 4,2 тыс. человек; и в 2000 г. 29,1 тыс., 25 тыс., 4,1 тыс. человек соответственно. (64, 130). В 2000 г. число эмигрантов немецкой национальности сократилось на 27,2 % по сравнению с 1998г. (см. Приложение, таблица 4 и график 2).

Процент немцев среди общего числа выбывших в дальнее зарубежье на протяжении 1990-х годов колебался от 90 до 95 %. На рубеже 1990-х гг. немцы выезжали в основном из южных областей Казахстана, в конце десятилетия – из северных и центральных: Кустанайской, Акмолинской, Кокчетавской, Павлодарской, Карагандинской.

Из почти миллионной немецкой диаспоры, проживавшей, согласно последней советской переписи населения в 1989 г. в Казахстане, около 80 % к концу 1990-х гг. выехало за пределы республики. Согласно данных текущей статистики 1999 г., число оставшихся немцев – около 150 тыс. чел. Первая национальная перепись (1999 г.) показала, что немецкое население составляет в настоящее время около 353 тыс. чел. (111) Несоответствие в данных можно предположительно объяснить тем, что граждане, имеющие отдаленное немецкое родство или родившиеся в межнациональных браках, ранее фиксировали в паспорте национальную принадлежность одного из родителей (родственников), но не немецкую. Ныне они стремятся зафиксировать в идентификационных документах, а также в данных переписи, немецкую национальность для того, чтобы иметь легальную возможность выезда в Германию.

Положительное сальдо миграции сохраняется в основном только среди казахов, благодаря государственной политике репатриации этнических казахов. За период с 1991 по 2000 гг. в республику прибыло 42,3 тыс. семей или 183,6 тыс. чел. Согласно данным Агентства по миграции и демографии, к 2001 г. по квоте иммиграции прибыло около 20,7 тыс. семей казахских репатриантов: две трети из них – из стран СНГ, остальные – из стран дальнего зарубежья. (263)

В 1997 г. число выехавших из Казахстана этнических казахов превысило число прибывших. В 1999-2000 гг. миграционные характеристики казахского населения были следующими:

Таблица 1-4

**Миграционные характеристики казахского населения в 1999-2000 гг. (в чел.)**

Годы	Всего			Международная Миграция			Республиканская миграция					
	Прибыло	Выбыло	Сальдо	Прибыло	Выбыло	Сальдо	Межобластная	Выбыло	Сальдо	Прибыло	Выбыло	Сальдо
1999												
Всего,	210 518	338 873	-128 355	37 102	165 457	-128 355	78 584	78 584	0	94 832	94 832	0
из них:												
Казахи	131 385	129 975	1 410	9 456	8 046	1 410	56 337	56 337	0	65 592	65 592	0
2000												
Всего,	218 030	341 225	-123 195	33 621	156 816	-123 195	79 104	79 104	0	105 305	105 305	0
из них:												
Казахи	143 833	139 942	3 891	11 135	7 244	3 891	57 919	57 919	0	74 779	74 779	0

Ист.: 1. Итоги миграции населения Республики Казахстан за январь – декабрь 1999 года. Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2000, с. 13-17

2. Миграция населения Республики Казахстан за январь – декабрь 2000 года. Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2001, с.13-18

В первом полугодии 2001 г. из страны выбыло 2 698 чел. казахской национальности, прибыло 7 653 чел., положительное сальдо миграции составило 4 955 чел.. В миграционном обмене со странами вне СНГ наблюдалось отрицательное сальдо миграции (- 43 чел.), со странами СНГ – положительное (4 998 чел.), причем наибольшее число эмигрантов-казахов прибыло из Узбекистана (4 022 чел.) и Туркменистана (1 014 чел.).

В первой половине 90-х гг. миграционный обмен среди этнических казахов постоянно складывался в пользу Казахстана, а во второй половине 90-х – в пользу России. В первом полугодии 2001 г., так же, как и в соответствующий период 1999 и 2000 гг., число этнических казахов, выехавших в Россию, превысило число выехавших из России в Казахстан на 209 чел.: 708 чел. и 1071 чел. соответственно.

Представители почти всех этнических групп, депортированных в Казахстан в 1930-1950-е гг. (кроме турок – месхетинцев и чеченцев в 1999-2000 гг.) имеют отрицательное сальдо миграции.

Новые этнические и социально-профессиональные характеристики, которые приобрели миграционные потоки в 1990-е гг., привели к серьезным сдвигам в социальной и этнодемографической структуре общества. Согласно данным первой национальной республиканской переписи, проведенной в 1999 г., численность казахов составила 53,4% населения по сравнению с 40 % в 1989 г. Численность большинства этнических групп значительно сократилась. (см. таблицу 4 и график 2)

Таблица 1-5

**Население Республики Казахстан по наиболее многочисленным национальностям, включая ранее депортированные народы,  
1989-1999 г. (человек и %)**

	Численность лиц данной национальности, чел.		Прирост, уменьшение населения, тыс. чел.	1999 в % к 1989	в % ко всему населению	
	1999	1989			1999	1989
<b>Все население</b>	<b>14 953 126</b>	<b>16 199 154</b>	<b>-1 246 028</b>	<b>92,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>в том числе:</b>						
Казахи	7 985 039	6 496 858	1 488 181	122,9	53,4	40,1
Русские	4 479 618	6 062 019	-1 582 401	73,9	30,0	37,4
Украинцы	547 052	875 691	-328 639	62,5	3,7	5,4
Узбеки	370 663	331 042	39 621	112	2,5	2,0
Чемцы*	353 441	946 855	-593 414	37,3	2,4	5,8
Татары	248 952	320 747	-71 795	77,6	1,7	2,0
Уйгуры	210 339	181 526	28 813	115,9	1,4	1,1
Белорусы	111 926	177 938	-66 012	62,9	0,7	1,1
Корейцы	99 657	100 739	-1 082	98,9	0,7	0,6
Азербайджанцы	78 295	88 951	-10 656	88	0,5	0,5
Поляки	47 297	59 354	-12 057	79,7	0,3	0,4
Дунгане	36 945	29 956	6 989	123,3	0,2	0,2
Курды	32 764	25 371	7 393	129,1	0,2	0,2
Чеченцы	31 799	49 053	-17 254	64,8	0,2	0,3
Таджики	25 657	25 319	338	101,3	0,2	0,2
Башкиры	23 224	40 949	-17 725	56,7	0,2	0,3
Молдаване	19 458	32 361	-12 903	60,1	0,1	0,2
Ингуши	16 893	19 535	-2 642	86,5	0,1	0,1
Мордва	16 147	29 162	-13 015	55,4	0,1	0,2
Армяне	14 758	18 469	-3 711	79,9	0,1	0,1
Греки	12 703	46 267	-33 564	27,5	0,1	0,3
Киргизы	10 896	13 726	-2 830	79,4	0,1	0,1
<b>Другие национальности</b>	<b>179 602</b>	<b>227 147</b>	<b>-47 545</b>	<b>79,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,4</b>
<b>Не указавшие национальность</b>	<b>1</b>	<b>119</b>	<b>-118</b>	<b>0,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,001</b>

Ист.: Краткие итоги Переписи населения в Республике Казахстан. Агентство Республики Казахстан по статистике. Алматы, 1999, с. 11.

\*Выделены ранее депортированные народы

#### 1.4. Социально – профессиональный состав мигрантов

На протяжении всего десятилетия большую часть эмигрантов составляли лица в трудоспособном возрасте, доля которых достигала около двух третей от всех выезжающих. Так, доля эмигрантов в трудоспособном возрасте составляла в 1994 – 2000 гг. – 63 – 65 %; примерно 22 – 25 % выбывших – население в возрасте моложе трудоспособного,

около 12% эмигрантов – население старше трудоспособного возраста. Уровень высшего, незаконченного высшего и среднего специального образования лиц старше 16 лет на протяжении последних лет составлял около 45 %. (60-64, 130)

Профессиональный состав выезжающих представлен высококвалифицированными специалистами и рабочими, которые потеряли работу из-за прекращения финансирования и свертывания промышленного производства, строительства, науки, культуры, из-за изменения формы собственности предприятия, в связи с сокращением филиалов, научно-исследовательских и проектно-конструкторских организаций, ранее работавших по заказам союзных структур, в том числе и военного профиля и т.д. и т.п.

Миграционные потери вызывают негативные изменения качественного состава трудового потенциала: уровень образования прибывающего населения ниже, чем у выбывающего, в результате чего складывается отрицательное сальдо миграции лиц с высоким образовательным уровнем. Таким образом, на протяжении последнего десятилетия XX века в Казахстане наблюдался устойчивый процесс “утечки умов”, представляющий собой безвозвратную интеллектуальную эмиграцию из страны.

## **1.5. Внутренняя миграция**

Внутренняя, или внутриреспубликанская миграция, охватывает перемещение населения в пределах республики, а именно межобластную и внутриобластную миграцию. Большие изменения произошли во внутренней миграции за последние 10 лет. Так, внутриобластная миграция уменьшилась с 264,5 тыс. чел. в 1991 г. до 105,3 тыс. человек в 2000 году, т.е. сократилась в 2,5 раза, а межобластная миграция – соответственно, с 166,7 тыс. чел. до 79,1 тыс. чел. или сократилась в 2,1 раза. (см. Приложение, таблицу 2.)

В начале 1990-х гг. на долю внутренней миграции приходилось до двух третей всего миграционного оборота, например, в 1991 г. доля внутренней миграции составляла 65,2 %. За период с 1991 по 1994 гг. оборот внутренней миграции (относительная и абсолютная величины) уменьшился. В 1994 г. удельный вес внутренней миграции составил 54,5 % от общего оборота миграции или снизился на 10,7 % по сравнению с 1991 г. В связи с тем, что во второй половине 1990-х гг. сократились объемы не только внутриобластной и межобластной миграции, но и международной миграции (почти в три раза по сравнению с 1994 г.), доля внутренней миграции в миграционном обороте вновь повысилась и составила в 2000 г. 66%, как и в начале десятилетия.

При общем снижении внутриреспубликанского миграционного оборота остается высоким отток населения по межобластному обмену из Алма-Атинской, Джамбулской, Акмолинской, Карагандинской и Восточно-Казахстанской областей. С другой стороны, сформировались регионы, принимающие население в результате межобластной миграции: в первую очередь, это города Алма-Ата и Астана, Акмолинская и Алма-Атинская области.

Продолжается процесс миграции из села в город. Областные города являются центрами притяжения для сельских мигрантов. Это особенно характерно для тех областей, где в 1997 г. произошли административно-территориальные преобразования, и данные области были слиты с другими, а их "столицы" потеряли статус областных центров.

На протяжении последних нескольких лет Восточно-Казахстанская область характеризуется самой высокой внутриобластной миграцией, прежде всего сельско-городской. В современных границах область включает район Семипалатинского ядерного полигона, который является регионом экологического кризиса. Согласно социологическим исследованиям, экологический фактор входит в первую десятку причин, влияющих на миграционные настроения. Кустанайская, Карагандинская и Павлодарская области также характеризуются высоким уровнем внутриобластной миграции, превышающей средний уровень внутриобластной миграции по республике почти в два раза. Основная причина внутренних миграций – в региональных различиях в уровне жизни.

Результирующие миграционные потери несут все области Казахстана (кроме Мангистауской области в 2000 г.). Наиболее интенсивную эмиграцию и самое высокое отрицательное сальдо миграции в последние годы (в 1998-2000 гг.) имели Кустанайская, Карагандинская, Павлодарская, Акмолинская и Восточно-Казахстанская области, – регионы преимущественного проживания русскоязычного населения. Превышение общего числа выбывших над числом прибывающих было характерно и для некоторых областей южного региона – Алма-Атинской, Джамбулской, Южно-Казахстанской. При общем снижении абсолютных объемов эмиграции снижаются и коэффициенты интенсивности международной миграции. Так, в 1998, 1999 и 2000 гг. коэффициенты по выбытию составили, соответственно: по Кустанайской области: 33,5, 24,8, 22,3; Северо-Казахстанской: 29,8, 10,9, 12,4; Павлодарской: 28,2, 21,4, 23,1; Акмолинской: -34,4, 35,7, 18,2 (на каждую 1000 человек населения). (63-64, 130)

Более активно участвует во внутриреспубликанской миграции городское население по сравнению с сельским. Однако в целом по республике сохраняется высокая интенсивность миграционных потерь сельского населения в результате оттока населения из сельской местности в города, а также за счет эмиграции немецкого и русского населения.

Во внутриреспубликанской миграции 1990-х гг. участвовало в основном казахское (свыше двух третей) и русское (около одной пятой) население. К концу периода доля казахского населения во внутренней миграции увеличилась, а русского – уменьшилась. В 2000 г., например, в межобластной миграции доля казахов составила 73,2%, во внутриобластной – 71%; доля русских равнялась 16,6% и 18,3% соответственно.

За последние годы в межобластной миграции населения положительное сальдо миграции имеют города Астана и Алма-Ата, Акмолинская, Мангистауская и Павлодарская области за счет других регионов страны, преимущественно соседних областей. В г. Астану население прибывает из Акмолинской области, г. Алма-Аты, Карагандинской и Кустанайской областей, а в г. Алма-Ату – из Алма-Атинской, Южно-Казахстанской, Джамбулской и Восточно-Казахстанской областей. Мангистауская область – единственный регион страны, имеющий положительное сальдо по международной миграции. Все остальные области и города теряют свое население в результате международной миграции.

В республике с 1993 г. наблюдался процесс дезурбанизации, т.е., уменьшение численности городского населения по сравнению с сельским. Города в Казахстане – это, как правило, индустриальные центры, где на производстве было занято преимущественно русскоязычное население. В связи с экономическим кризисом, закрытием производств именно из городов происходил основной отток русскоязычных мигрантов. Как следствие, в течение восьми лет в республике наблюдается сокращение городского населения. Например, население г. Караганды, бывшего вторым по величине города в Казахстане уменьшилось за 10 лет с 613 до 440 тыс. жителей, т.е., составляет 72 % от населения 1989 г. Другим негативным аспектом дезурбанизации является упадок малых городов, многим из которых присваивается статус депрессивных.

В Казахстане происходят специфические и, можно сказать, уникальные для СНГ процессы, такие, например, как перенос столицы из Алма-Аты в Астану, бывший областной центр в центре республики, интенсивное привлечение в этой связи иностранных инвестиций и увеличение строительства для развития инфраструктуры будущей столицы. Сейчас в Астане в строительстве и других сферах по контрактам работают много рабочих из-за рубежа. Быстро развивается не только лицензированная легальная, но и нелегальная трудовая деятельность, которые будут рассмотрены в специальных главах.

Самыми масштабными являются внешние трудовые миграции, в первую очередь в такие страны, как Россия, Китай, Германия, Турция. Массовые коммерческие поездки (“челночничество”), работа по найму на выезде, в том числе за рубежом, сезонные работы получили широкое распространение в Казахстане. По данным Федеральной миграционной службы, в 2008 г. в Казахстане находилось 1,2 млн. граждан России, 1,1 млн. граждан Китая, 1,5 млн. граждан Германии, 1,2 млн. граждан Турции.

онной службы России, численность легальной рабочей силы из Казахстана составляла в Российской Федерации в первом полугодии 1998 г. 1,2 тыс. чел. или 1,8% всех официально учтенных иностранных работников. По оценкам, реальное число не лицензированных трудовых мигрантов значительно выше. (136,139) Одновременно в Казахстане по трудовым контрактам работали в 1999 г. – 11,9 тыс., в 2000 г. – 10,5 тыс. иностранных рабочих и специалистов. В последние два года доля лицензированной рабочей силы из стран вне СНГ и Балтии составляет свыше 90% от всей численности привлеченной рабочей силы.

Все большее распространение получает незаконная миграция, в том числе транзитная, трафик мигрантов и женщин преимущественно из стран юго-восточной Азии через Казахстан в Россию и западноевропейские страны (См. главу “Незаконная миграция”). (249, 279)

## **1.6. Беженцы и лица, находящиеся в ситуации, схожей с ситуацией беженца**

Беженцы – это новое явление в общественной жизни Казахстана. Согласно международным документам – это лица, которые в силу обоснованных опасений стать жертвами преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, оказались вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться ее защитой. Беженцами также являются лица, которые, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего обычного местожительства в результате опасений преследований или угрозы жизни, не могут или не желают вернуться в страну своего прежнего проживания. (см. Глоссарий )

Первые беженцы появились в Казахстане в начале 1990-х гг. вследствие конфликтов в Таджикистане, Закавказских республиках, на Северном Кавказе, в Афганистане. Сам феномен беженства был настолько нов как для граждан, так и для государственных структур в новых независимых государствах, что сначала госорганы не вели учета беженцев. Более того, имели место случаи высылки иностранных граждан, которые де-факто являлись беженцами, что противоречило международному законодательству.

Большую помощь беженцам и лицам, находящимся в ситуации, схожей с ситуацией беженца, оказывали международные организации, такие, как представительство Управления Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ ООН), Национальный Комитет Организации Красного полумесяца и Красного Креста Республики Казахстан (НК ОКП и КК РК).

Основная задача УВКБ – помочь уязвимым группам населения, вынужденно перемещенным в результате конфликта, преследования или других нарушений прав человека. В Казахстане УВКБ ООН выполняет операции в рамках своего мандата: переселение беженцев из зон конфликтов, гуманитарная помощь, адаптация, возвращение (репатриации) беженцев в страны, где конфликт урегулирован; консультативная, организационная, финансовая или иная ресурсная помощь государствам, где оперирует ООН.

Представительство УВКБ ООН в Казахстане, Национальный Комитет Организации Красного полумесяца и Красного Креста, Детский Фонд, другие международные и местные общественные организации предоставляют единовременную материальную помощь, оказывают медицинскую помощь, социальную поддержку, помогают детям беженцев получить образование. Эти же организации взяли на себя труд по регистрации, учету и оценке численности беженцев на территории страны.

С 1994 по 1998 гг. Отдел по беженцам ОКП и КК РК зарегистрировал 3 927 чел. (1 558 семей), которые обратились за помощью и защитой, и 2 780 чел. (953 семей) из этого числа получили помощь. Три наиболее крупные группы прибыли из Афганистана (2 105 чел.), Чечни (1 038 чел.), Таджикистана (638 чел.).

В рамках начавшегося в 1996 г. Женевского процесса (см. Глоссарий) Представительство УВКБ ООН в Казахстане совместно с Агентством по статистике и миграции начало разработку правил и процедур регистрации беженцев. Результатом этого сотрудничества явилось то, что с апреля 1998 г. Управление по миграции и демографии г. Алма-Аты совместно с представителями УВКБ ООН в Казахстане и неправительственных организаций начало процедуру регистрации, а с 15 мая – процедуру определения статуса беженцев. На 1 ноября 1998 г. в Управлении было зарегистрировано около 500 заявлений-ходатайств (944 чел.) о получении статуса беженца. В 97 случаях (289 чел. из Афганистана) ходатайства были удовлетворены, а в 41 случае (71 чел.) было отказано в предоставлении статуса беженца.

В настоящее время доступ к процедуре получения статуса беженца предоставлен только для граждан из стран дальнего зарубежья; эти права ограничены для лиц из стран СНГ, например, для азербайджанцев, таджиков, чеченцев и др. По данным УВКБ ООН в Казахстане, на конец 1998 г. в республике находилось около 8,3 тыс. беженцев, три четверти из них – из стран СНГ, в основном из Таджикистана и одна четверть – из стран вне СНГ и Балтии, преимущественно из Афганистана.

На протяжении 1990-х гг. продолжалось прибытие беженцев из зон конфликтов в Центральной Азии и на Кавказе, одновременно шел процесс их адаптации и интеграции в казахстанском обществе. В середине

1990-х гг. беженцы создали несколько организаций взаимоподдержки: общественный фонд «Афганское землячество», фонд «Союз афганских женщин-беженок», неофициальное собрание Совета старейшин Афганистана и др. Работа вновь созданных, как и ранее существовавших общественных организаций, таких как общественная ассоциация чеченцев «Вайнах», во многом помогла решению насущных материальных, организационных и иных проблем беженцев и других недобровольно перемещенных лиц.

Что касается беженцев из Афганистана, то среди них были не только те, кто бежал в страны Центральной Азии и СНГ в 1994 г., когда движение «Талибан» установило там свой режим, резко ограничивший права граждан, особенно женщин. Многие оказались беженцами «*sur place*» или «по месту нахождения», например, афганские студенты, обучавшиеся в казахстанских вузах, специалисты, работавшие в тот период в республике. Все они покидали свою страну, не опасаясь и не ожидая никаких репрессий. Однако в силу событий, произошедших во время их отсутствия в Афганистане, которые повлекли или могут привлечь за собой опасения стать жертвой преследования, они стали беженцами уже находясь в других странах. Современная афганская диаспора в Казахстане насчитывает, по разным оценкам, около 2 тыс. чел. и представлена в основном интеллигенцией–врачами, учителями, а также бизнесменами и представителями бывшей политической и военной элиты Афганистана.

В 1997 г. после заключения Договора о примирении между правительством Таджикистана и оппозицией и прекращения боевых действий на территории республики начался постепенный процесс возвращения (репатриации) таджикских беженцев. В августе 1999 г. в связи с началом военных действий России в Чеченской республике вновь увеличилось число беженцев с Северного Кавказа. В 1999 и 2000 гг. доля беженцев из стран СНГ составляла, соответственно, 82,2% и 85,9 % от всего числа беженцев. Однако если в 1999 г. число беженцев из Таджикистана и России (Чечни) было примерно равным (около 5,4 тыс. чел.), то в 2000 г. число беженцев из Чечни увеличилось почти в 2,3 раза (12,6 тыс. чел.), а их доля среди всей численности беженцев составила 61,6 %. (см. Таблицу 1-6).

Численность беженцев и лиц, находящихся в ситуации сходной с ситуацией беженцев, по данным УВКБ ООН в Казахстане, составляла на начало 2001 г. 20 574 чел., 915 из них, в основном граждане Афганистана, получили статус беженца. Оценка численности основана на данных Агентства по миграции и демографии РК, представительства УВКБ ООН, Национального Комитета Организации Красного полумесяца и Красного Креста Республики Казахстан, ассоциации “Вайнах” с использованием данных регистрации и опросов. (47)

Таблица 1-6

**Беженцы и лица, находящиеся в ситуации, схожей  
ситуацией беженцев, в Республике Казахстан в 1999 – 2000 гг.  
(человек и %)**

Страна	1999*		2000**	
	чел.	%	чел.	%
<b>Страны СНГ и Балтии, из них:</b>	10 928	82,2	17 683	85,9
Азербайджан	20	0,2	20	0,1
Армения	-	-	-	-
Беларусь	-	-	-	-
Грузия	10	0,1	10	0,0
Кыргызстан	-	-	-	-
Молдова	-	-	-	-
Россия/Чечня	5 543	41,7	12 671	61,6
Таджикистан	5 355	40,3	4 982	24,2
Туркменистан	-	-	-	-
Узбекистан	-	-	-	-
Украина	-	-	-	-
Латвия	-	-	-	-
Литва	-	-	-	-
Эстония	-	-	-	-
<b>Страны дальнего зарубежья, из них:</b>	<b>2384, из них 815 имели статус беженца</b>	<b>17,9</b>	<b>2891, из них 915 имели статус беженца</b>	<b>14,1</b>
Алжир	3	0,0	8	0,04
Афганистан	2296	17,3	2460	12,0
Индия	6	0,1	7	0,0
Ирак	17	0,1	16	0,1
Китай	23	0,2	27	0,1
Пакистан	9	0,1	9	0,0
Палестина	17	0,1	351	1,7
Руанда	5	0,0	5	0,0
Сирия	3	0,0	3	0,0
Судан	1	0,0	1	0,0
Сьерра-Леоне	4	0,0	4	0,0
<b>Всего***</b>	<b>13 312</b>	<b>100,0</b>	<b>20 574</b>	<b>100,0</b>

данным УВКБ ООН в Казахстане на декабрь 1999 г. Ист.: *Ежегодный отчет ОН в Казахстане за 1999 год*. Алматы, 19 января 2000.

о данным УВКБ ООН в Казахстане на декабрь 2000 г. Ист.: *Ежегодный отчет ОН в Казахстане за 2000 год*. Алматы, 31 января 2001.

огласию данным *Отчета УВКБ ООН в Казахстане за 2000 год*, 13 295 чел.

В декабре 1998 г. Казахстан ратифицировал международную «Конвенцию о статусе беженцев 1951 г.» и Протокол к ней 1967 г. В настоящее время разработан законопроект РК «О беженцах», призванный обеспечить беженцам права, которые они имеют в соответствии с международными документами, помочь их интеграции в обществе или репатриации в страну прежнего проживания.

Необходимость скорейшей разработки и утверждения нормативно-правовой базы в области недобровольных перемещений становится еще более актуальной в свете совершенных в США терактов 11 сентября 2001 г. Распространение международного терроризма и военные действия США на территории Афганистана могут привести ко вполне конкретным последствиям, а именно: появлению потоков беженцев в республиках Центральной Азии, в частности, в Казахстане. В настоящее время ведется разработка национального законодательства по проблемам беженцев.

Международные обязательства, взятые на себя Казахстаном после подписания «Конвенции о статусе беженцев 1951 г.» требуют принятия беженцев в случае их появления на территории страны, но выполнение этих обязательств не обеспечено финансовыми, организационными и иными ресурсами, не имеет адекватной правовой базы. Очевидно, что это обстоятельство ставит новые срочные задачи перед парламентом и правительством по принятию закона о беженцах, сохранению и накоплению ресурсов для приема беженцев и других недобровольно перемещенных лиц в случае их появления в Казахстане.

## **1.7. Основные миграционные тенденции в Казахстане в 1990-е годы**

**Широкомасштабная эмиграция славянского населения.** В 1992-2000 гг. из страны выбыло около 1,5 млн. русских, украинцев, белорусов и др. Около 60 % чистых потерь обусловлены выездом русских.

**Эмиграция этнических немцев.** За последние 10 лет из страны выехало около 0,8 млн. немцев, и их убыль по сравнению с данными переписи за 1989 г. составила 80 %.

**Государственная политика репатриации этнических казахов.** В 1992 г. Правительство Республики Казахстан приняло «Закон об иммиграции» и проводит политику репатриации казахского населения из стран ближнего и дальнего зарубежья. За период с 1991 по 2000 гг. в республику прибыло 42,3 тыс. семей казахских репатриантов или свыше 183 тыс. чел.

**Эмиграция ранее депортированных народов.** Представители почти всех этнических групп, депортированных в Казахстан в 1930-1950-е гг. имеют отрицательное сальдо миграции (кроме турок – месхетинцев и чеченцев в 1999-2000 гг.).

**Поток беженцев и вынужденных переселенцев** из зон конфликтов: (Афганистан, Россия/Чечня) и Узбекистана, из зоны экологического бедствия Приаралья, а также **репатриация беженцев** в страны, где конфликт в настоящее время урегулирован (Таджикистан). Численность беженцев и лиц, находящихся в ситуации сходной с ситуацией беженцев, по данным УВКБ ООН в Казахстане, составляла на конец 2000 г. 20 574 чел., 915 из них получили статус беженца.

**Развитие транзитной и незаконной миграции,** преимущественно из стран юго-восточной Азии через Казахстан в Россию и западноевропейские страны.

**Развитие новых видов трудовой миграции.** Массовые коммерческие поездки (“челночичество”), работа по найму на выезде, в том числе за рубежом, сезонные работы и т.д. получили широкое распространение в Казахстане. Одновременно в стране по трудовым контрактам работают тысячи иностранных рабочих.

**Продолжается процесс «утечки умов», охватывающий интеллектуальную эмиграцию из страны:** доля эмигрантов с высшим образованием остается высокой на протяжении всего десятилетия. Из страны выбывают высококвалифицированные специалисты, научные работники, представители культуры.

**Процесс дезурбанизации.** С 1992 г. уменьшалась численность городского населения по сравнению с сельским. Дезурбанизация сопровождалась застоем в развитии и упадком малых городов, многие из которых получили статус депрессивных.

**Внутренняя миграция.** С 1991 по 2000 г. объемы межобластной миграции сократились более чем в два раза, а объемы внутриобластной миграции – в 2,5 раза. Продолжается процесс сельско – городской миграции. В 2000 г. только два города в Казахстане – Алма-Ата и Астана, бывшая и нынешняя столицы, а также Акмолинская, Мангистауская и Павлодарская области имели положительное сальдо миграции по внутриреспубликанской миграции. Почти все остальные области теряли население как в результате внутренней, так и в результате международной миграции.

**Перенос столицы в г. Астану** оказывает влияние на внутриобластную (Акмолинская область) и межобластную миграцию в сторону увеличения потока в новую столицу. В г. Астану мигрируют с основным из соседних центральных и северных областей: Карагандинской, Кустанайской и г. Алма-Аты.

*Особенностью миграций в Казахстане является их волнообразность, к концу 1990-х гг. – сокращение миграционных потоков.* На протяжении 1990-х гг. эмиграция происходила с периодами подъемов и спадов, стабильно сокращался лишь въезд в республику. В результате сохранения отрицательного сальдо миграции, а также падения рождаемости на протяжении 9-и лет численность постоянного населения убывает. За последние три года (с 1998 по 2000 гг.) население республики сократилось на 292,1 тыс. чел. или на 1,9 %. За десять лет численность постоянного населения уменьшилась с 16,452 млн. до 14,842 млн. чел. или на 10 %.

## **ИСТОРИЯ МИГРАЦИОННЫХ ДВИЖЕНИЙ В КАЗАХСТАНЕ В XX ВЕКЕ**

### **2.1. Миграционные движения в Казахстане в XX веке: до - и советский период**

Миграционные процессы, происходившие в Казахстане на протяжении двух последних веков, сыграли значительную роль в жизни общества, в политическом, экономическом, социально-культурном развитии страны. Современные миграционные процессы невозможно понять, не зная истории миграций и истории депортаций народов в Казахстан.

Еще до входления в состав России на территории современного Казахстана проживали каракалпаки, калмыки, узбеки, таджики. Как отмечают историки М. Асылбеков и А. Галиев, после входления Казахстана в состав Российской империи в 1780 г. начался период закрепления этнической территории и в конце XVIII – начале XIX веков он сопровождался быстрым ростом населения. На протяжении XIX века шло переселение в регион представителей русской и украинской национальностей, стали появляться новые крепости и казачьи станицы. (6)

С началом процесса раскрепощения крестьянства в России после 1861 года увеличилось число переселенцев на южные рубежи империи. Стало резко возрастать количество крестьянских поселений. Переселялись не только крестьяне, но и разорившиеся ремесленники, кустари, мелкая и средняя буржуазия, рабочие. Они оседали в городах, что вело к росту городского населения, а значит и к развитию городов, экономики в целом. Увеличивалась численность городского населения и за счет коренных жителей, переходивших к оседлости.

В 1881-1984 гг. после заключения Санкт-Петербургского мирного договора из Кульджинского края на территорию юго-восточного Казахстана переселились более 45 тысяч таранчей (в 1921г. они приняли новое название – уйгуры) и более 4 тысяч дунган. ( 118) По данным переписи 1897 года, общая численность населения на сопоставимых территориях составляла 4 147,8 тыс. чел., из которых казахское население составляло 3 392,8 тыс. чел. или 82%, русское – 11%, украинское – 2%,

татары, узбеки, уйгуры составляли по 1% и представители других национальностей – 2%. (см. таблицу 3 в Приложении).

Начало XX века сопровождается ростом населения в результате миграций, коренное население также стабильно росло. На миграционные процессы последующего периода – с начала века до 1930-х гг. – существенно повлияли все важнейшие исторические события – I мировая война, восстание казахов 1916 года, Октябрьская революция, гражданская война, НЭП, голод и неурожай 1921 года, образование Киргизской АССР, а также индустриализация и коллективизация, принуждение к оседлости, вызвавшее массовый голод. Эти тридцать лет отмечены значительными волнообразными колебаниями миграционных процессов. Период 1930-1940-х годов будет рассмотрен более подробно, так как он связан с беспрецедентным в мировой истории периодом – насильственной депортацией целых народов по решению властей.

Октябрьская революция и гражданская война значительно ослабили хозяйство края, военные действия велись на территории Уральской, Букеевской, Оренбургской, Актюбинской, Семиреченской губерний, а в Акмолинской и Семипалатинской губерниях и Тургайском районе действовали повстанческие отряды. Мобилизация населения, реквизиция сельхозпродуктов меняли структуру экономики и социальных отношений. Движение населения этого периода не зафиксировано точно из-за военных действий, но реконструкция событий дает возможность сделать вывод, что миграции были очень значительными.

Наибольшие миграционные движения вызвал голод и неурожай 1921 года. Крестьянские хозяйства были ослаблены войной, разрухой, жесткой экономической политикой – продразверсткой, поэтому крестьяне стали стихийно переселяться в РСФСР и на Украину. Только в Степном крае число крестьянских хозяйств сократилось на 13–15 %. Общее число потерянных хозяйств исчислялось десятками тысяч. Смертность в эти годы значительно превышала рождаемость. (6)

В годы советской власти был выпущен Декрет ВЦИК и СНК “О плановом переселении в 1925 – 1926 годах”, что позволило улучшить ситуацию, и к середине 1920 -х годов численность прибывших в республику превышает количество выбывших из нее. Для обеспечения переселившегося крестьянства землей в Земельный кодекс РСФСР была введена статья 46, предусматривавшая обязательное обустройство переселенцев. Но стихийная миграция преобладала над организованной. Численность мигрантов к 1926 году превышала 1,5 млн. человек при общей численности населения около 6,2 млн. человек.

Этнический состав населения, по данным переписи 1926 г., был: казахи – 3, 627 млн. чел., русские – 1, 275 млн. чел., украинцы – 860 тыс. чел., узбеки – 129 тыс., татары – 79 тыс., уйгуры – 63 тыс., немцы –

51 тыс., корейцы – 42 тыс., белорусы – 25 тыс. и другие национальности – 86 тыс. чел. (см. таблицу 4 в Приложении).

Как отмечают историки, население Казахстана испытывало на себе положительные последствия социально-экономических преобразований первого десятилетия Советской власти. Особенность миграционных процессов периода двух первых пятилеток заключается в том, что они носили преимущественно индустриальный характер. Их основные потоки двигались в промышленные поселки и рудничные, шахтерские города. Большой приток индустриального населения и привлечение местного сельского населения позволили обеспечить очень высокие темпы развития промышленности. Численность городского населения увеличивалась за счет сельского. В 1939 г. удельный вес городского населения составлял 27,7 %; выше 16 % казахского населения жило в городах (в 1926 г. этот показатель составлял всего 8,6 %).

Однако уже с 1928 года меняется политика государства, начинается период массовой коллективизации сельского хозяйства, который носил принудительный характер. Происходит свертывание НЭПа, начинается раскулачивание, разукрупнение хозяйств, что приводит к массовому недовольству населения, забастовкам и другим формам сопротивления властям. Многие переселенцы, раскулаченные, беженцы из сел и аулов погибли, истощенные хроническим голодом, болезнями. Отсутствие социально ориентированной политики привело к смерти от голода, болезней, иммиграции, в частности, в Китай, по некоторым оценкам, до 1,6 млн. этнических казахов. В 1930-е гг. начались и более двух десятилетий продолжались репрессивные кампании против местной интеллигенции, партийных кадров, представителей так называемых “враждебных” классов. (6)

В период с 1926 по 1939 гг. национальный состав населения республики изменился следующим образом. При общей численности населения республики 6,094 млн. чел. основные этнические группы составили: казахи – 2,314 млн. чел., русские – 2,449 млн. чел., украинцы – 657 тыс. чел., немцы – 93 тыс., татары – 107 тыс., узбеки – 103 тыс., белорусы – 31 тыс., уйгуры – 35 тыс., корейцы – 96 тыс., азербайджанцы – 12 тыс., другие национальности – 197 тыс. чел. Как видим, общая численность населения за указанный период снизилась на 105 тыс. чел. (1,7 %). В 1930-е гг. продолжалась иммиграция в республику, произошло увеличение русского, татарского, белорусского населения. В этот период было осуществлено массовое переселение 95 тысяч советских корейцев с Дальнего Востока в Казахстан. Таким образом, за 1926 – 1939 гг., всего за 14 лет, в республике сложилось иное численное соотношение этносов: казахи – 38,0 %, русские – 40,2%, украинцы – 10,8 %, татары – 1,7 %, немцы – 1,5 %, белорусы – 0,5 %, уйгуры – 0,6 %, другие национальности – 3,2%. (см. Приложение, таблица 4).

## 2.2. История депортаций в Казахстан в 1930 – 1950 гг.

Насильственная депортация народов в Казахстан в 1930 – 1950е гг. – это трагическая страница в жизни страны. По мнению географа и историка П. Поляна, исследователя насильственных миграций в СССР, “депортация (насильственная миграция) – это одна из специфических форм или разновидностей политических репрессий. Они являются своеобразной формой учета и принуждения государством его... политических противников”. (187) Определяющими особенностями депортаций как репрессий, являются их административный (внесудебный) характер, принудительность (прямая или косвенная), “списочность”, то есть направленность не на конкретное лицо, не на индивидуального гражданина, а на целую группу лиц, подчас весьма многочисленную и осуществляющую по инициативе и приказу партийных и государственных органов, в первую очередь ОГПУ, НКВД и некоторых других ведомств. Для принудительных депортаций характерны организованность и масштабность.

По мнению автора, наиболее яркий пример – так называемые “наказанные народы”, причем эти депортации и были наказанием. Представители этих народов выселяли не только с их исторической родины, но и из всех других районов и городов, а также демобилизовали из армии, что по существу являлось этнодепортацией, которой в 1930-1940-е гг. была охвачена вся страна. Одновременно с местом жительства представители “наказанных народов” лишились своей автономии, т.е., хотя и относительной, но национальной государственности. В СССР тотальной депортации были подвергнуты десять народов – немцы, карачаевцы, калмыки, ингуши, чеченцы, балкарцы, крымские татары (лишились своих национальных автономий), финны, корейцы, турки-месхетинцы. (187)

Первые акции Коммунистической партии большевиков по насильственной депортации относятся к 20 – м годам, когда были выселены из своих станиц кубанские казаки, изгнана за границу элита Российской интеллигенции. В Сибирь, на Урал и в Казахстан выселялись представители оппозиции, имущих слоев, духовенства, творческой интеллигенции, бывшие крупные государственные чиновники.

На рубеже 1930-х годов, по мере упрочения режима И. Сталина, масштабы репрессий возросли. Территория Казахстана наряду с районами Севера, Сибирию, Уралом была избрана местом ссылки для миллионов граждан СССР. В 1936 г. на основании Постановления ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 27 апреля в Северо – Казахстанскую и Карагандинскую области было переселено с Украины в качестве “нежелательных элементов” 14 048 хозяйств в составе 63 976 человек. Из Дагес-

тана и Чечено – Ингушетии в 1936 г. в Казахстан и республики Средней Азии было переселено 1 000 хозяйств. В конце 1937 г. в Южно-Казахстанской и Алма-Атинской областях расселили 1121 семью курдов, армян и турок и 1642 хозяйства иранцев, как говорилось в документах НКВД, “высланных по очистке погранпослосы” из пограничных районов Армении, Азербайджана, Грузии, Туркмении.\*(169)

Осенью 1937 года на основании Постановления 1428-326 СНК СССР и ЦК ВКП(б) было произведено массовое насильственное переселение корейцев с Дальнего Востока в Казахстан и Узбекистан. В Казахстан, согласно документам НКВД, прибыло 20 789 корейских семей или 98 454 человека. (137)

В 1940 году в Казахстан были депортированы польские осадники и беженцы численностью 176 тысяч человек. С восстановлением советско – польских отношений в августе 1941 г. осадники были амнистированы и статус спецпоселенца с большинства из депортированных поляков был снят.

Новая волна депортации поднялась в годы войны. Её особенностью было то, что объектом депортации стали целые народы, изощрёнными стали методы и формы депортации, сам процесс депортации проходил в жесточайших условиях, приводивших к массовой смертности депортированных, особенно детей и стариков.

Ужесточился режим для спецпереселенцев. В местах расселения создавались спецкомендатуры для надзора за переселёнными. Последние были обязаны не реже двух раз в месяц регистрироваться в комендатуре без права выезда. Все личные документы (паспорта, свидетельства о рождении, смерти, браке) изымались и находились в комендатуре. Самостоятельный выезд за пределы района расселения приравнивался к побегу. По закону от 26 ноября 1948 г. бегство поселенцев наказывалось 20-ю годами каторги.

Главным объектом депортационной политики советского государства с началом Великой Отечественной войны стали советские немцы. 26 августа 1941 года СНК СССР и ЦК ВКП(б) приняли Постановление “О переселении всех немцев из республики немцев Поволжья, Саратовской и Стalingрадской областей в другие края и области”. В число других краев входили Сибирь и Казахстан. Операция была проведена жестоко и энергично, всего за три недели. Общее число вывезенных из Республики Немцев Поволжья в Сибирь и Казахстан — 365,5 тыс. человек, из них в Казахстан — 67,4 тыс. С учетом уже вывезенных 73 тыс.

---

\* При подготовке данного раздела использовались материалы "Отчета о положении ранее депортированных народов в Республике Казахстан"/ Составитель А. Дедерер, Алматы, 1999.

человек из Стalingрадской и Саратовской областей общее число достигает 438,4 тыс. человек.

Партийно – государственные органы СССР с конца августа до середины октября 1941 г. помимо опубликованного Указа от 28 августа 1941 г. приняли ряд закрытых секретных постановлений, в которых уже безо всяких причин и обоснований главным был пункт о переселении немцев из различных областей. В общей сложности были выселены 332 тысячи человек. Во всех этих постановлениях был пункт о том, что порядок переселения определяется Постановлением ЦК и СНК СССР от 12 сентября 1941 г. “О расселении немцев Поволжья в Казахстан”. На начало 1942 г. в республике было расселено 400,3 тыс. чел. немецкой национальности.

Однако власти сочли эти репрессивные меры недостаточными и поэтому позже в состав спецпереселенцев были включены все местные жители-немцы – около 90 тысяч человек по переписи 1939 года. В Казахстан направлялись к своим семьям отчисленные из армии военнослужащие-немцы, а в конце войны и депатрированные из других мест, всего более 40 тыс. чел. В итоге подверглись депортации и были размещены в Казахстане и Сибири 1 млн 84 тыс. немцев или 76 % от их общей численности по данным переписи 1939 г.

В 1943-1944 гг. в Казахстан, Среднюю Азию и Сибирь был депортирован ряд народов Северного Кавказа и Крыма. Одними из первых подверглись насильственному переселению карачаевцы, калмыки, чеченцы, ингуши. В феврале 1944 г. были переселены чеченцы и ингуши, а Чечено-Ингушская АССР 7 марта 1944 г. ликвидирована. По архивным данным, на октябрь 1945 г. в Казахстане была размещена 89,9 тыс. семей чеченцев и ингушей или 406,4 тыс. человек. Часть чеченцев и ингушей была расселена в Киргизии.

Таким же образом были переселены балкарцы, крымские татары, болгары, греки, турки-месхетинцы, курды. В марте 1944 г. Кабардино-Балкарская АССР была преобразована в Кабардинскую АССР, а балкарское население переселено в Казахстан (21 тыс. чел.) и в Киргизию — 16,5 тыс. чел. Ликвидирована была и Крымская АССР, а крымские татары численностью 191 тыс. человек расселены в Узбекской ССР, в Казахской ССР – 150,1 тыс. человек. Всего в 1943 -1944 гг. с Северного Кавказа, из Крыма, Закавказья было переселено в Казахстан 114,5 тыс. семей в составе 507,5 тыс. человек (169)

Прибывшие спецпоселенцы для хозяйственного трудового устройства были расселены в 27-и районах Алма-Атинской, Южно-Казахстанской, Талды-Курганской, Джамбулской и Кзыл-Ординской областей.

Смертность среди выселенных составляла около 20 промилле. Необходимо отметить, что местное население помогало депортированным обустроиться на новом месте, и во многих случаях это помогло переселенцам выжить.

В 1951-1952 гг. в Казахстане на спецпоселении числилось 36693 грека. По неофициальным данным, депортировано в Казахстан было около ста тысяч греков. По переписи 1989 года греков в Казахстане насчитывалось около 47 тыс. человек.

С начала перестройки, когда открылись границы, началась массовая репатриация греков на историческую родину. По данным МИД Греции, из Казахстана репатриировались около 30 000 греков. На сегодняшний день греческая диаспора в Казахстане составляет по данным статистического управления, 12 703 человека. Однако в этой статистике, как и при переписи 1989 г., не учтены смешанные семьи, дети которых впоследствии выбирают греческую национальность.

Вопрос о численности депортированных до сих пор остается неизученным. Сегодня вряд ли можно привести точные количественные данные о депортированных народах без изучения документальных материалов ОГПУ-НКВД - МВД - КНБ. Многие важные документы не сохранились. Различна методика учета депортированных народов. Одни данные о численности депортированных содержатся, например, в постановлениях высших органов о депортации, а другие – в отчетах с мест о расселении спецпоселенцев. Общая численность депортированных в Казахстан – 1 млн. 200 тыс. Не оспаривая ее, необходимо уточнить, что указанная цифра относится к общему числу депортированного в Казахстан населения в 1930 – 1940-е гг.

Размещение наиболее многочисленных депортированных народов имело дисперсный характер, система стремилась не допустить концентрации представителей той или иной национальности на ограниченной территории. Такое расселение пагубно отразилось на жизнеустройстве, культуре, образовании депортированных, учитывая ограниченность их передвижения. По мнению А. Дедерера, председателя Совета немцев Казахстана, широкомасштабная и варварская по методам проведения депортация представляла собой акцию этнического геноцида. Депортированные народы выпали из процесса нормального цивилизационного развития, было прервано развитие их культуры, созидательной истории.

Преодоление последствий депортаций началось лишь в 1960-е гг., когда был принят ряд указов Верховного Совета и постановлений Совета Министров СССР о снятии некоторых ограничений в правовом положении различных категорий спецпоселенцев. В годы перестройки, 14 ноября 1989 г. Верховный Совет принял Декларацию “О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечению их прав”. 13 августа

та 1990 г. был подписан Указ Президента СССР “О восстановлении прав всех жертв политических репрессий 20-х-50-х годов”, 26 апреля 1991 г. был принят Закон РСФСР “О реабилитации репрессированных народов”.

После распада СССР в национальных республиках продолжалась дальнейшая разработка правовых основ реабилитации насильственно переселенных народов. В настоящее время в Республике Казахстан отсутствует специальный закон по ранее депортированным народам, поскольку официально принято считать, что в бывшем “филиале ГУЛАГа” страдали все народы, населявшие страну в период тоталитаризма, как местные жители, так и депортированные, а также осужденные на каторжные работы граждане со всего Советского Союза. Закон Республики Казахстан от 14 апреля 1993 г. “О реабилитации жертв массовых политических репрессий” признает незаконными акты репрессий и депортации, как отдельных граждан, так и целых народов. Однако он предусматривает необходимость лишь индивидуальной реабилитации в органах прокуратуры Республики.

Постановлением правительства РК №1040 от 26 октября 1993 г. была утверждена Государственная программа этнического возрождения немцев в Республике Казахстан. А затем Постановлением правительства № 639 от 23 апреля 1997 г. приняты дополнительные мероприятия к программе этнического возрождения немцев. Факт принятия такой программы стал прецедентом поддержки ранее депортированного народа – этнических немцев. В первую очередь решение было продиктовано стремлением создать условия для закрепления немцев в Казахстане в связи с массовой иммиграцией немцев в Германию. В настоящее время исчезают места компактного проживания немцев, сокращается количество школ с преподаванием всех предметов на родном языке, немецкий язык практически не используется в общении.

В связи с проявленной инициативой казахстанского правительства по закреплению немцев между Казахстаном и Германией 31 мая 1996 г. было подписано “Соглашение о сотрудничестве по поддержке граждан Казахстана немецкого происхождения”. Но лишь 4 мая 1999 г. оно было формально ратифицировано. Однако принятая программа не была подкреплена какими бы то ни было финансовыми и материальными ресурсами и поэтому оказалась малоэффективной.

Представители почти всех депортированных народов имеют отрицательное сальдо миграции в последние годы. Вследствие эмиграции численность этих народов в Казахстане уменьшается.

Страны СНГ сотрудничают для преодоления последствий депортации и массовых репрессий народов. В 1992 г. в Бишкеке было заключено Соглашение по вопросам, связанным с восстановлением прав депортированных лиц, национальных меньшинств и народов. Соглашение вступило в силу для большинства ратифицировавших его государств, в том числе и для Казахстана (1996 г.).

Таблица 2-1

**Движение ранее депортированных народов в 1999 - 2000 гг.**  
**(человек)**

Национальность	всего (чел)			в том числе					
				страны СНГ			вне стран СНГ		
	прибыло	выбыло	сальдо	прибыло	выбыло	сальдо	прибыло	выбыло	сальдо
<b>Народы Кавказа*</b>									
1999	476	712	-236	476	666	-190	0	46	-46
2000	512	627	-115	386	499	-113	126	128	-19
<b>Греки</b>									
1999	58	394	-336	40	160	-120	18	234	-216
2000	41	298	-257	24	166	-142	17	132	-115
<b>Корейцы</b>									
1999	550	747	-197	547	677	-130	3	70	-67
2000	514	857	-343	511	787	-276	3	70	-67
<b>Калмыки</b>									
1999	6	12	-6	6	8	-2	-	4	-4
2000	6	4	2	6	3	3	-	1	-1
<b>Немцы</b>									
1999	1386	32937	-31 551	1094	4209	-3 115	292	28728	-28 436
2000	1 184	29 071	-27 887	858	4 093	-3 235	326	24 978	-24 652
<b>Поляки</b>									
1999	111	1100	-989	102	665	-563	9	435	-426
2000	125	1191	-1 066	107	579	-472	18	612	-594
<b>Татары</b>									
<b>крымские татары e**</b>									
1999	1004	4011	-3 007	999	3750	-2 751	5	261	-256
2000	814	3909	-3 095	804	3685	-2 881	10	224	-214
<b>Всего</b>									
1999	3 591	39 913	-36 322	3 264	10 135	-6 871	327	29 778	-29 451
2000	3 196	35 957	-32 761	2 696	9 812	-7 116	500	26 145	-25 662

Ист.:

1. Итоги миграции населения по Республике Казахстан в 1998 году. Национальное статистическое агентство, Алматы, 1999, с.13-18

2. Итоги миграции населения Республики Казахстан за январь – декабрь 1999 года. Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2000, с. 13-18

3. Миграция населения Республики Казахстан за январь – декабрь 2000 года. Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2001, с. 13-18.

\* Народы Кавказа – балкарцы, ингуши, карачаевцы, курды, турки-месхетинцы, чеченцы и др.

\*\* В переписях советского периода и 1999г. крымские татары учитывались преимущественно как «татары», хотя численность депортированных из Крымской АССР составляла 191 тыс. чел., из них около половины – в Казахстан. Согласно переписи 1999г., численность крымских татар составила 1006 чел., татар – 248 954 чел. (см. таблицу 1-5).

Многие специалисты считают, что Бишкекские договоренности глав СНГ оказались декларативными, и что необходимо заключение межправительственных соглашений для обеспечения прав ранее депортированных народов. Предлагается также ратифицировать Конвенцию об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Эта конвенция уже вступила в силу 10 января 1997 г. для Азербайджана, Армении, Беларуси, Таджикистана. Казахстан пока воздерживается от утверждения Конвенции на основании того, что большинство государств, его подписавших, еще не выполнили внутригосударственных процедур для вступления Конвенции в силу. Очевидно, что ратификация конвенции и принятие закона о правах национальных меньшинств в Казахстане является актуальной необходимостью, поскольку республика является многонациональным государством, и права этнических меньшинств должны быть защищены.

### **2.3. Освоение целинных земель, политика индустриализации и миграционные процессы в послевоенный период**

Перед Великой Отечественной войной Казахстан занимал пятое место по численности населения среди других республик СССР после РСФСР, Украины, Белоруссии, Узбекистана. В результате больших человеческих потерь во время войны, голода и болезней численность населения сократилась. Война нанесла огромный ущерб и населению тыла – высокой была детская смертность, организм человека быстро изнашивался от больших физических перегрузок, недоедания. Однако благодаря тому, что на территории республики не происходило военных действий, и не было тех огромных потерь населения, которые имели место во время фашистской оккупации в РСФСР, Белоруссии, на Украине, численность населения была восстановлена к 1950 году.(6)

В годы войны население Казахстана выросло за счет специалистов и рабочих, эвакуированных вместе с заводами и фабриками, а также местного населения, и в результате, как уже было сказано выше, национального переселения целых народов. Динамика роста населения в 1939-1954 гг. была следующей: прирост населения составил 3,2 млн. чел., т.е. примерно в полтора раза. Численность населения республики в 1959 г. составила около 9,3 млн. чел. и превзошла довоенный уровень более чем в 1,5 раза.

В период массового освоения целинных и залежных земель (1954-1956 гг.) рост сельского населения преобладал над городским, а в целом население увеличилось за счет организованной миграции более чем на 1,5 млн. чел. Вырос удельный вес 20-30-летних, т.е. людей активного трудоспособного возраста, а также удельный вес русского и украинского населения.

Сегодня процесс освоения целинных земель по-разному оценивается историками, политиками, демографами. Существует мнение, что он не дал желаемого результата, так как трудозатраты на неплодородных засушливых землях не окупились, а урожаи в некоторых районах так и остались очень низкими – от 3 до 10 центнеров с гектара. Тем не менее урожаи зерновых культур в целом были высокими, и к 1960 г. производство сельскохозяйственной продукции в республике возросло по сравнению с 1950 г. более чем в три раза. Пшеница и другие злаковые по-прежнему остаются основной сельскохозяйственной культурой Казахстана. В степном крае выросли города и поселки, увеличилась численность населения в малонаселенных районах страны, что нельзя расценить иначе, как благоприятный процесс. (5)

В послевоенный период продолжалось начатое в годы войны ускоренное социально-экономическое развитие Казахстана. Программа индустриализации привела не только к развитию промышленного потенциала республики в целом, но и к появлению новых больших и малых городов вокруг разведанных месторождений полезных ископаемых, металлургических заводов, перерабатывающих комплексов. Увеличилось городское население, повысился материальный уровень жизни, ускоренное развитие получила социальная сфера. Улучшение условий жизни привело к увеличению рождаемости.

На вторую половину 1950-х годов и 60-е годы приходится настоящий демографический бум. Коэффициент рождаемости в 1950-1960 гг. достигал 37,6 промилле (число родившихся на 1 000 человек населения). В связи с тем, что смертность в начале 50-х гг. сократилась в два раза по сравнению с предыдущим десятилетием, общий коэффициент естественного прироста достиг максимальной величины за всю историю современного Казахстана и на рубеже 60-х гг. равнялся 30,6 промилле. 1960-1970 годы стали периодом самого низкого уровня смертности (в среднем 5,8-6,0 промилле), и естественный прирост оставался на высоком уровне, хотя и несколько снизился по сравнению с пиком рождаемости во второй половине 1950-х гг. (287)

В 1950-е гг. происходило возвращение части казахов, приток уйгур, дунган из Синьцзян-Уйгурского автономного района Китая и их расселение в Алма-Атинской, Талды-Курганской, Семипалатинской, Восточно-Казахстанской, других областях. Миграционный приток в Казахстан в начале 1960-х гг. сократился, а увеличение численности в последующие три десятилетия происходило за счет естественного прироста, в первую очередь коренного населения. Во второй половине 1960-х годов рост сельского населения значительно – в 3-4 раза – отставал от роста городского населения. К 1980 г. удельный вес сельского населения составлял 46 % ко всему населению, достигшему 14,858 млн. человек.

В настоящее время признано, что в Казахстане во всем своем многообразии проявились достижения советского периода и «родимые пятна» авторитарной модели социализма, а также ее социальной апорией и антисоциальной политики, включая миграционную политику. Казахстан стал не только «полигоном» широкомасштабных организованных и принудительных переселений целых народов и социальных групп, он стал также местом ядерных и ракетных испытаний, таких как Семипалатинский ядерный полигон, Капустин Яр, Сузакский полигон, нанесших значительный ущерб населению и окружающей среде. (116)

Именно организованный и принудительный характер советских миграций определил специфику массовой постсоветской русскоязычной эмиграции из Казахстана и не только в Россию, но и в республики исхода депортированных народов. Значительный отток переселенцев (в частности, первоцелинников) в районы первоначального проживания наметился уже в 1959 г., в основном в города европейской части СССР. После смерти И. Сталина и XX съезда КПСС в 1956 г. активизировалось возвращение в районы первоначального места жительства представителей ранее депортированных народов: балкарцев, карачаевцев, калмыков чеченцев, ингушей на Северный Кавказ, а также части корейцев на Дальний Восток.

В начале 1970-х гг. сложилось устойчивое отрицательное сальдо миграции с союзными республиками европейской части СССР, но миграционная подвижность внутри республики нарастала. Причина была в том, что появившиеся в период демографического бума 1950-х годов дети вступали в трудоспособный возраст, и на селе накапливался значительный избыток трудовых ресурсов, что приводило к тому, что люди в поисках занятости переезжали в города и рабочие поселки.

Несмотря на общую пеструю картину географического расселения различных этнических групп, за прошедшие десятилетия сформировались районы компактного проживания казахов, русских, корейцев, немцев, уйгур, узбеков и других национальностей. Например, регионы преимущественного проживания казахского населения – юг и юго-запад, русских – север, северо-восток и г. Алма-Ата; немцев – северные и центральные области Казахстана; уйгур – в основном в сельских районах южных областей и т.д.

Со времени последней советской переписи 1989 г. в национальном составе населения произошли существенные изменения. Особую динамику они приобрели после обретения Казахстаном государственной независимости, когда представители многих народов, в том числе депортированных, начали в массовом порядке возвращаться на родину. Произошло сокращение численности русской, немецкой, украинской национальностей, рост численности и удельного веса коренного населения. За период 1989-1999 гг. прирост казахского населения оставил 1,488 млн.

чел. или 22,9 %, а его удельный вес в общей численности населения возрос с 40,1 % до 53,4 %. Численность русских уменьшилась на 1, 582 млн. чел. (26,1 %), немцев – на 593,5 тыс. чел. (62,7 %), украинцев – на 328,6 тыс. чел. (37,5 %), татар – на 71,7 тыс. чел. (22,4 %), белорусов – на 66 тыс. чел. (37,1 %). Отмечен прирост численности курдов на 29,1 %, дунган на 23,3 %, уйгур на 15,9 %, узбеков на 12,0 %. (см. Таблицу 1-5 в главе I, таблицу 4 и график 2 в Приложении)

## **2.4. Перенос столицы из Алма-Аты в Астану и его влияние на миграционные процессы в Казахстане**

В декабре 1997 г. столица Казахстана была перенесена из Алма-Аты в Акмолу, областной город в центре республики. К середине 1990-х гг. г. Акмола являлась промышленным и транспортным, научно-образовательным и культурным центром областного значения, но инфраструктура города не соответствовала новому столичному статусу и требовала значительного развития.

Перенос столицы – это уникальное явление в истории постсоветских государств и имеет свои специфические причины. Решение о переносе столицы было принято Верховным Советом РК 6 июля 1994 г. Официальной причиной переноса было то, что Алма-Ата географически находится на юге, а не в центре республики, что она исчерпала возможности своего дальнейшего развития и стала опасна в экологическом и сейсмическом плане – южная столица действительно находится в сейсмогенной зоне, где могут происходить разрушительные землетрясения.

Действительные же причины переноса столицы были геополитического, вернее, этнополитического характера и заключались в своеобразном “расколе” Казахстана на русскоязычный индустриальный север и казахский аграрный юг. В Восточно-Казахстанской, Карагандинской, Кустанайской, Акмолинской (Целиноградской) областях в 1989 г. проживало 45 – 65% русских и от 17 до 28% казахов. Например, в Акмолинской области в этот период проживало более 1 млн. чел., из них: 448,0 тыс. чел. или 44,7 % русских, 123,7 тыс. чел. или 12,3 % немцев, 94,4 тыс. чел. или 9,4 % украинцев, 28,7 тыс. чел., или 2,8% белорусов. Численность казахского населения в области составляла 224,8 тыс. чел. или 22,4 %. (207)

В регионе преимущественного проживания русскоязычного населения – в северных областях их доля составляла от 65 до 75 % – располагались основные промышленные предприятия, на которых почти три четверти занятых – русскоязычное население, которое интенсивно выбывало на протяжении 1990-х гг. Основной поток выбывающих – население в трудоспособной возрасте, в связи с чем в регионе усиливался

процесс экономической и социально-демографической дестабилизации.

В то же время на юге и западе республики, где в сельских районах проживало в основном коренное население (Кзыл-Ординская, Гурьевская, Чимкентская и др. области – от 55 до 80 % составляло казахское население (данные 1989 г.), на фоне экономического упадка и разрушения социальной сферы сохранялась значительная перенаселенность и трудоизбыточность. На юге республики в середине 1990-х гг. была самая высокая безработица, а две трети населения имели доход ниже черты бедности. (71–73)

Основная причина переноса столицы – стремление к достижению регионального этнодемографического баланса, стимулирование миграции из трудоизбыточных южных областей в индустриально развитые северные города, вовлечение казахского населения в промышленное и сельскохозяйственное производство центрального и северного Казахстана.(207 )

Первая половина 1990-х гг. были периодом интенсивного национально-государственного строительства Республики Казахстан и одновременно политической радикализации некоторых общественно-политических движений, в частности, казаческих. Перенос столицы явился одной из составляющих по реализации национальной политики, укреплению территориальной целостности государства и предупреждению сепаратистских настроений и движений. На это же были направлены крупные административно-территориальные преобразования, проведенные в республике в апреле – мае 1997 г. Пять областей были расформированы, и области с преимущественным проживанием русскоязычного населения были слиты с областями преимущественного проживания казахского населения. Перенос столицы в географический центр страны, наряду с административными преобразованиями, также способствовал укреплению территориальной целостности государства, перераспределению инвестиций, ускоренному развитию инфраструктуры новой столицы.

К внешнеполитическим факторам переноса столицы следует отнести расположение Алма-Аты на южных рубежах страны, вблизи китайской границы. В своих нынешних границах Алма-Атинская область вместе с Восточно-Казахстанской областью граничат с Синьцзян-Уйгурским автономным районом Китая, где не прекращается национальное движение уйгур за приобретение независимости. Кроме того до 1998 г. между Китаем и Казахстаном оставалась неурегулированной проблема совместных границ. Несмотря на подписание договора и раздел спорных участков в июле 1998 г., возникли новые проблемы в связи с вопросом использования водных ресурсов. В случае конфликта южные границы республики остаются уязвимыми.

После принятия Верховным Советом решения в течение двух лет шла подготовительная работа. Для интенсификации строительства и развития инфраструктуры в 1997 г. в городе Акмоле была создана Акмолинская специальная экономическая зона, которая в значительной степени способствовала развитию новой столицы. По Указу Президента РК от 20 октября 1997 г. город Акмола с 10 декабря 1997 г. был объявлен столицей республики, и тогда же началась передислокация государственных органов в Акмолу (с 6 мая 1998 г. – Астана).

В этот же период – 1997-1998 гг. – меняются миграционные потоки в Астану, они резко контрастируют с миграционными тенденциями по области и по стране в целом. На протяжении 1990-х гг. в Астане наблюдалась тенденции естественного движения населения, характерные для республики в целом: падение рождаемости, рост смертности и в результате – снижение естественного прироста населения города. В этот же период оставался высоким уровень выбытия из Астаны, и это также соответствовало тенденциям миграционных движений в Казахстане. Начало 1990-х гг. характеризовалось высоким числом выбывающих и уменьшением прибывающих в город. Пик числа выбывших, а также отрицательное сальдо миграции пришелся на 1994 г.: 11,1 тыс. чел. и 5,7 тыс. чел. соответственно. Снижение прибытия в Астану продолжалось до 1996 г., когда число прибывших составило 2,8 тыс. чел., а отрицательное сальдо миграции – 4,3 тыс. чел. Наряду с миграционными потерями в 1991-1996 гг. это дало абсолютное уменьшение численности населения города на протяжении 1992-1997 гг.

Миграционная ситуация меняется осенью 1997 г., когда в Астану начинают переезжать первые переселенцы из Алма-Аты, в основном государственные чиновники с семьями и обслуживающий персонал. При анализе миграционных потоков в Астану выявляется, что население прибывает в город в основном по межобластной и внутриобластной миграции, в первую очередь из самой Акмолинской (в том числе из бывшей Тургайской области, в 1997 г. вошедшей в состав Акмолинской области) и соседних с ней областей.

На 1998 г. приходится абсолютный максимум прибывших в Астану и самый большой миграционный оборот за весь период девяностых годов. Из общего числа 13 975 прибывших в город в 1998 г., 13 214 чел. (94,6%) прибыли по республиканской миграции. Из них: 5 тыс. чел. или 37,9 % прибыло из Акмолинской области, 11% из Северо-Казахстанской, 10,8 % из Карагандинской, 10,5 % из Кустанайской областей, а также из Алма-Аты – 1 897 чел. или 14,4 %. Что касается миграционного потока из Алма-Аты, то он представлен в основном такой социально-профессиональной группой, как государственные служащие.

В миграционный оборот в Астане в 1998 г. было вовлечено 23 134 человека. По этническому составу в миграционном обороте участвовало преимущественно казахское население – 11 692 чел. или 50,5 % (прибыло 10 168 чел. выбыло 1 524 чел., положительное сальдо миграции составило 8 644 чел.) и русское население – 6 920 человек или 29,9 % (прибыло 2 165 чел., выбыло 4 755 чел., отрицательное сальдо миграции составило 2 590 чел.). Немцы и украинцы представляют собой менее вовлеченные в миграцию этнические группы, однако они также имеют отрицательное сальдо миграции: численность вовлеченных в миграционный оборот для украинцев: 1 383 чел., сальдо – 513 чел. и для немцев: 1 307 чел., – 631 чел. соответственно.

Выбывают из Астаны в основном по международной миграции: 6,2 тыс. чел. или 68,2% из всех выехавших из Астаны в 1998 г., эмигрировали в основном в Россию и Германию; по национальному составу это русские, украинцы, немцы, татары, белорусы. В 1998 г. миграционные потери Астаны с государствами дальнего зарубежья составили 1,1 тыс. чел., с государствами ближнего зарубежья – 5,1 тыс. чел., в 1999 г. – 1 тыс. чел. и около 4 тыс. чел., в 2000 г. – около 1 тыс. чел. и 5,8 тыс. чел. соответственно. По республиканской миграции в 1998 г. из выбывших из Астаны 2,8 тыс. чел. около 40 % выехали по межобластной миграции: в Акмолинскую, Северо-Казахстанскую, Карагандинскую, Кустанайскую и другие области.

Коэффициент интенсивности международной миграции в Астане, как и в Акмолинской области в целом, является самым высоким в республике. Акмолинская область “первенствовала” в 1998 г. с коэффициентом 34,4 (число выбывших на 1000 человек населения), а Астана – на пятом месте с коэффициентом 22,5. В частности, у немцев коэффициент интенсивности международной миграции по Акмолинской области является одним из самых высоких в республике. В 2000 г. этот коэффициент составлял в Астане 21,2, и Астана по-прежнему оставалась городом, который имеет очень высокие показатели выбытия по международной миграции: 11 545 чел. выбывших на каждую 1 000 человек прибывших, в связи с чем эффективность миграции составляла – 84,1 (130)

В годы, следующие после переноса столицы, в Астане наблюдается волнообразность миграционных движений: в 1997-1998 гг. резко возросло прибытие и в то же время увеличилось выбытие из города, начавшее быть снижаться в 1995-1996 гг. В 1999-2000 гг. и выбытие и прибытие вновь сократились. В 1997-2000 гг. в Астане сложилось положительное сальдо миграции, причем в 2000 г. наблюдалось почти нулевое сальдо, т.к. превышение числа прибывших над выбывшими составило лишь 149 человек. (см. Приложение, график 3)

Результатом как естественного, так и миграционного движения населения за период 1989-1998 гг., в городе стало изменение его численности и социально-демографического и национального состава. Согласно данным национальной переписи, численность населения Астаны согласно данным национальной переписи, численность населения Астаны составила 319 тыс. человек. По сравнению с 1989 г. численность казахов увеличилась в 2,7 раза. Их доля достигла 41,8 % против 17,7 % в 1989 г. Доля русских и украинцев сократилась с 54,1 % до 40,5 % и с 9,3 % до 5,7 % соответственно, что является следствием эмиграции и депопуляции, характерных для этих этнических групп. (см. таблицу 2-2). В целом сокращение численности русских, украинцев, немцев, татар, белорусов в Астане совпадает с общереспубликанской тенденцией уменьшения доли этих этнических групп в составе населения.

Таблица 2-2

**Национальный состав населения г. Астаны в 1989-1999 гг.**

	1989	1999	Численность лиц данной национальности в % ко всему населению		1999 в % к 1989
			1999	1989	
Все население	281 252	319 324	100,0	100,0	113,5
Казахи	49 798	133 585	41,8	17,7	268,3
Русские	152 147	129 480	40,5	54,1	85,1
Украинцы	26 054	18 070	5,7	9,3	69,4
Немцы	18 913	9 591	3,0	6,7	50,7
Татары	9 339	8 286	2,6	3,3	88,7
Белорусы	8 220	5 761	1,8	2,9	70,1
Поляки	2 762	2 537	0,8	1,0	91,9
Корейцы	1 329	2 028	0,6	0,5	152,6
Ингушки	1 889	1 822	0,6	0,7	96,5
Другие национальности	10 801	8 164	3,8	2,6	132,3

Ист.: Краткие итоги переписи населения 1999 г. в Республике Казахстан. Стат. сб .Алматы, 1999 – С.113.

По последним данным, население Астаны составляет 420 тыс. чел., что почти на 100 тыс. человек больше, чем это было зафиксировано переписью 1999 г. Эти оценки появились на основе косвенных показателей, например, по данным МВД, в столице практически вдвое увеличилось количество автомобилей, значительно возросло число школьников, в 2 раза возросло количество обращений в органы здравоохране-

ния. Акимат Астаны планирует провести «поголовную» регистрацию силами миграционной полиции, участковых и представителей КСК. (23)

Вероятно, увеличение наличного населения в Астане связано с переездом не только госорганов и госчиновников, но и представительств различных компаний и их служащих, а также их семей. Возросла трудовая миграция в столицу. Органы МВД отмечают многочисленные случаи, когда официально проживающие и зарегистрированные в других городах (Кустанае, Павлодаре и др.) жители на самом деле работают и проживают вместе с семьями в Астане. Растет число временных и маятниковых трудовых мигрантов, занятых в сфере обслуживания, транспорта, строительства.

Каково место Астаны в общих урбанистических процессах в стране? В Казахстане 84 города, два из которых – Астана и Алма-Ата – республиканского значения. Из 84 городов 21 – большие, численностью 100 и более тысяч человек, 63 – средние и малые города, с населением от 100 до 10 тыс.чел. (110)

Почти десять лет в Казахстане продолжается процесс дезурбанизации, т. е. уменьшения численности населения в городах. Доля городского населения в стране в 1991 г. составляла 57,3 %, а в 2000 г. – 55,9%. (41) В связи с экономическим кризисом, закрытием основных производств и интенсивной эмиграцией продолжается упадок «малых» городов, переход последних в разряд депрессивных, а в областных центрах в основном имеет место стагнация. На этом фоне Астана – единственный пример интенсивного развития города за счет приобретения нового статуса и крупных финансовых вливаний.

Сравнение миграционных тенденций в «двух столицах» – Астане и Алма-Ате показывает, что на фоне продолжающейся в течение восьми лет дезурбанизации две столицы – нынешняя и прежняя – остаются наиболее привлекательными для мигрантов, как в плане экономических перспектив, так и в плане доступа к достижениям культуры, возможностей профессионального роста и т. д. Алма-Ата, в силу уже накопленного экономического и социально-культурного потенциала остается привлекательной для населения всей страны, но в первую очередь южного региона, а Астана – в основном для жителей северного и центрального регионов.

Таким образом, если достижение этнодемографического баланса, стимулирование миграции казахов с юга на север ставились как одна из основных целей переноса столицы, то эта цель еще не достигнута. Численность казахов, вовлеченных в межобластную миграцию в Казахстане, составляет 0,7 % от их общей численности в стране. Если принять во внимание и внутриобластную миграцию, то доля казахов, участвующих во внутриреспубликанской миграции, составит 1,5 %.

До сих пор изменение численности населения, в том числе различных этнических групп, в Астане происходило в основном за счет интенсивной эмиграции славянских народов и немцев. Однако вовлечение казахов в миграцию в Астану и преобладание коренного населения в межобластном обмене возрастает, и это можно трактовать как устойчивую тенденцию. Установка на строительство национального государства, политическое доминирование титульной нации создают благоприятные условия для того, чтобы этнодемографическая компонента населения в целом по стране и в столичном регионе в частности менялась в пользу казахского этноса.

## **ПРИЧИНЫ И ВОЗМОЖНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ВНЕШНЕЙ МИГРАЦИИ**

Миграция – это естественный социальный и демографический процесс, “горизонтальная мобильность” в терминах социологии. В Казахстане он принял форму “исхода” населения, причина которого в сложном переплетении факторов. Согласно официальной точке зрения, причина эмиграции – экономические трудности, переживаемые ныне Казахстаном, и “желание возвратиться на свою историческую родину”. Некоторые ученые полагают, что основная причина эмиграции – политическая, и государство проводит целенаправленную политику “выталкивания” русскоязычного населения. (118)

Особенность современной ситуации в Казахстане заключается в том, что миграционные процессы обусловлены не одной только группой причин. Наиболее сильное влияние на миграционные настроения населения оказывает сочетание и взаимодействие нескольких групп факторов. Для внешней миграции доминирующим является сочетание социально – экономических и политических факторов, для внутренней – социально – экономических и экологических.

Казахстан на протяжении почти 35 лет теряет свое население в результате миграции. За последние 12 лет страну покинуло, только по официальным данным, около 3,5 млн. человек, а по неофициальным оценкам, около 4 млн. человек, т.е. около одной четверти ее населения, и страна безвозвратно потеряла более 2 млн. человек. Что явилось причиной исхода миллионов людей из страны за столь короткий исторический период?

В общих тенденциях миграционных движений 1990-х гг. была отмечена волнообразность миграций с периодами подъемов и спадов. Наиболее интенсивные потоки пришли на период 1992-1997 гг. Поэтому рассмотрим причины миграции в контексте социально-экономической и политической ситуации в стране в тот период.

### **3.1. Социально-экономические и экологические причины миграции**

Во внешней миграции первыми по воздействию на миграционные настроения в Казахстане являются социально-экономические факторы, определяющие уровень жизни населения. Распад Советского Союза в декабре 1991 года усилил кризисные явления в экономике, сопровождающиеся спадом производства, нарастанием инфляции, ростом безработицы (особенно скрытой), что привело к снижению жизненного уровня населения и разрушению социальной сферы: образования, здравоохранения, социального обеспечения. По данным Всемирного Банка, индекс реальной заработной платы в Казахстане в 1994 г. был самым низким по сравнению с другими постсоветскими странами) Средняя зарплата равнялась 24-м долларам США, и уровень зарплаты различался по областям в 3 раза. (223).

В декабре 1996 г. средняя номинальная зарплата составляла, по официальным данным, 8 770,1 тенге или 121 доллар США, однако такая величина зарплаты также не выполняла функцию обеспечения воспроизводства рабочей силы. При этом оплата труда в некоторых отраслях материального производства превышала среднюю зарплату в не-производственной сфере в 2 раза. Коэффициент соотношения между максимальным (финансы, кредит) и минимальным (сельское хозяйство) уровнями средней номинальной зарплаты в отраслях экономики в декабре 1996 г. достигал 3,4 раза. (223). После девальвации тенге в апреле 1999 г. средняя номинальная зарплата снизилась и составляла в декабре, по официальным данным, 8 770,1 тенге или 86 долларов США. При этом по-прежнему сохранялся большой разрыв между оплатой труда в различных сферах и отраслях экономики.

В 1990-е годы темпы роста доходов населения значительно отставали от роста потребительских цен, По оценке Госкомстата Республики Казахстан, уровень реальных денежных доходов населения республики на начало 1995 г. составлял примерно 26 % от уровня 1989 г. Значительное снижение платежеспособности населения отрицательно влияло на структуру потребления. Если в 1989 г. расходы на питание составляли 39 % общих расходов, то в 1995 г. – от 45 до 70 % в малообеспеченных семьях. (97).

Стоимость продовольственного набора, состоящего из 33-х основных продуктов питания непрерывно повышалась на протяжении 90-х гг. Индекс потребительских цен, характеризующий общий уровень инфляции, также ежегодно возрастал. За три года с момента введения национальной валюты (ноябрь 1993 г.) цены выросли почти в 35 раз. (223).

В республике росла численность населения, имеющего среднедушевой доход ниже прожиточного минимума (рассчитанного по фактическому потреблению ограниченного набора товаров и услуг низкоходными слоями населения, то есть крайне низкого стандарта жизни). Если в ноябре 1992 г. эта группа населения составляла 11,9 %, августе 1993 г. – 18,2 %, августе 1994 г. – 32 %, то в июне 1995 г. – 37 % от всего населения, то есть более трети населения республики находилось у черты бедности.(Последние данные приведены в оценке Министерства труда, согласно которым прожиточный минимум в тот период составлял около 2000 тенге. По оценке Госкомстата, минимум равен 2230 тенге, и ниже показателей черты бедности находилось 44 % населения республики (9, с.67). По данным Агентства РК по статистике, уровень бедности в 1996, 1997 и в 1998 гг. составлял 34,6 %, 43,0 % и 43,4 % соответственно. (254). По неофициальным оценкам, уровень бедности в середине 90-х гг. достигал 70 % – 80 %.

Отрицательное воздействие на уровень доходов населения и социальное положение в целом оказывала систематическая задолженность предприятий и организаций по выплате заработной платы, которая на 1 января 1997 г. достигла 47,9 млрд. тенге (около 660 млн. долларов США), причем 43 млрд. тенге или около 90 % из них – задолженность за три и более месяцев. Удельный вес предприятий и организаций, имеющих задолженность, составлял 75 % или 9093 на 01.01.97 г. (232).

Продолжающийся кризис в экономике сопровождался снижением занятости, ростом безработицы! По экспертным оценкам, уровень безработицы к 1995 г. достиг 10 % (71, с.4), таким же высоким он оставался на протяжении второй половины 90-х годов, сохраняя объективные причины для миграции.!Особенно сложная ситуация складывалась в регионах сосредоточения конверсионных предприятий с высококвалифицированной рабочей силой. Так, в Акмолинской, Западно-Казахстанской и Северо-Казахстанской областях уровень скрытой безработицы достигал 16 – 18 % численности экономически активного населения (9, с.68).!

По официальным данным, уровень общей безработицы в 1999 г. составлял 11,3 %, а уровень зарегистрированной безработицы – около 3%. При этом государственные органы статистики отдельно фиксировали численность самозанятых, которая в 1999 г. составляла 31,9% от всех трудовых ресурсов. (8)

Существенным фактором усиления миграционных процессов в середине 90-х гг. явился распад сферы социальных услуг, усложнение связей с бывшими республиками Союза: резким ростом стоимости проезда на всех видах транспорта, услуг предприятий связи, ухудшением их работы, что значительно затруднило контакты с родственниками, про-

живающими за пределами страны. Стоимость услуг повышалась ежегодно, например, только в 1996 г. по сравнению с 1995 г. тарифы на жилищно-коммунальные услуги стали в целом по республике в 3,3 раза выше, плата за жилье увеличилась в 1,9 раза, тарифы на услуги связи – в 1,8 раза, а оплата услуг пассажирского транспорта стала дороже в среднем на 27 %, причем передвижение на самолетах подорожало на 41 %, а в поездах дальнего следования – на 24 %. (223)

Фактором активизации внутриреспубликанской миграции явились не только социально-экономические проблемы, но и ухудшение экологической обстановки. Экологический кризис в регионе Аральского моря увеличил выезд из Кзыл-Ординской области. Семипалатинская область известна как область, где располагался бывший полигон СССР для испытания ядерного оружия, и отток населения из нее был высоким. Из-за низкого уровня жизни на селе продолжался отток из Южно-Казахстанской, Жезказганской, Джамбулской, бывшей Тургайской и других областей. Во внешних миграциях, однако, экологические факторы не являются решающими. Согласно данным социологических исследований, этот фактор назывался среди первых десяти, вызывающих озабоченность респондентов, но никогда не был первым в шкале факторов при принятии решений о выезде. (9, 139)

Все эти экономические и социальные проблемы порождали и порождают социальное недовольство. Социологические опросы, проведенные в различные годы в Казахстане, свидетельствуют о том, что именно на середину 1990-х годов пришелся пик распространения социальной неудовлетворенности населения современной ситуацией в стране. Согласно данным социологического исследования, проведенного при участии и руководстве Международного фонда избирательных систем (МФИС, США) в июле 1995 г., более 77 % жителей Казахстана были не удовлетворены ситуацией в республике. Среди сфер, вызывающих наибольшую неудовлетворенность респондентов, названы: социальное обеспечение (86 %), медицинское обслуживание (84 %), борьба с преступностью (75 %), скорость экономических реформ (72 %), возможность влиять на государство (66 %), права человека (54 %) и т.д. (16)

По результатам исследования МФИС в 1996 г., уже 90 % респондентов были не удовлетворены системой социального обеспечения, 87 % недовольны качеством услуг здравоохранения и состоянием борьбы с преступностью. Лишь 33% удовлетворены положением в области политических и гражданских прав, 28 % высказывали удовлетворение по поводу избирательной системы и 27 % – сферы образования. (16)

Безработица, низкий уровень зарплаты, социального обеспечения могут рассматриваться с точки зрения нарушений социальных и экономических прав человека. В 1990-е годы они стали настолько распрос-

транены в республике, что их вынуждены признать даже официальные органы, в частности, представитель Комиссии по правам человека при президенте Казахстана отметил, что, несмотря на то, что в комиссии не зарегистрировано ни одного заявления о нарушении прав человека по национальному признаку, “...это вовсе не значит, что права человека ...никем не попираются... Сплошь и рядом не выплачивается заработная плата, из-за чего многие люди едва сводят концы с концами, абсолютно бесправны заключенные в колониях, нередко попираются права человека и в казахстанской армии...” (78).

В 1999 – 2000 гг. благодаря реформам по созданию рыночной инфраструктуры и благоприятной экономической конъюнктуре, в Казахстане наметился процесс экономической стабилизации и роста основных производственных показателей. Конец 90-х характеризовался также снижением потоков миграции, что обусловлено как позитивными экономическими сдвигами, так и исчерпанием основного миграционного потенциала, т.е., выездом наиболее образованной и мобильной части русскоязычного населения из республики..

### **3.2. Влияние политических факторов на миграционные настроения**

Исследования показывают, что среди факторов, влияющих на миграцию, политические являются столь же важными, как и факторы экономического и социального характера. Очевидно, что экономические факторы не являются единственными, и пример тому – эмиграция сотен тысяч людей в Россию, страну, которая сама находилась в экономическом кризисе, а её политическая жизнь характеризовалась большей непредсказуемостью. Вряд ли и политический фактор можно назвать единственным, и это подтверждает пример стран Балтии. Права русских как граждан и как этнических меньшинств там нарушаются, но эмиграция из балтийских государств незначительна в связи с благоприятной экономической ситуацией в этих странах. В зарубежной научной литературе, посвященной миграционной проблематике, эти факторы называют “выталкивающими” и “притягивающими”.

На этапе самостоятельного развития и национально – государственного строительства в Казахстане политические факторы также оказывают значительное влияние на миграционные настроения. Политическое развитие республики в первые годы независимого развития характеризовалось созданием новых демократических институтов и формированием новых отношений. Предполагалось, что вновь созданный Парламент в соответствии с Конституцией будет самостоятельной законодательной ветвью власти. Конституционный суд, Верховный суд,

судебная система в целом формировали систему «сдержек и противовесов» исполнительной власти. Появились политические партии и общественные движения, независимые средства массовой информации.

Но уже в конце 1993 г. в противоположность процессам развития политического плюрализма наметились авторитарные тенденции в государственном управлении. Формирование и укрепление авторитаризма в Казахстане особенно интенсивно происходило в 1994–1999 гг. и сопровождалось такими политическими событиями: два распуска Парламента (декабрь 1993 г. и март 1995 г.), Референдум о продлении полномочий президента Н. Назарбаева на срок до 2000 г. (апрель 1995 г.), принятие новой Конституции, укрепившей президентскую власть в Основном Законе страны (август 1995 г.), изменения в Конституции (октябрь 1998 г.), легитимизировавшие досрочные выборы президента (январь 1999 г.), нарушения в проведении парламентских выборов в октябре 1999 г. и др.

Все проведенные в Казахстане выборы сопровождались нарушениями в пред- и выборный период, что было зафиксировано многими международными экспертами, в том числе делегацией Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Так, делегация ОБСЕ (в тот период – Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе), впервые принимавшая участие в наблюдении за выборами в Парламент в марте 1994 г., отметила многочисленные нарушения во время предвыборной кампании и в процессе выборов, такие, как произвольный отказ в регистрации кандидатов, ограничение деятельности СМИ в освещении выборов, “президентский список” кандидатов в депутаты, по существу “назначенных” в Парламент, семейное голосование и др. Делегация сделала свое заключение о том, что выборы не отвечают международным стандартам и не могут быть признаны справедливыми и честными. (275). Критическим было также заключение наблюдателей ОБСЕ за выборами в высший законодательный орган Казахстана в декабре 1995 г. (277).

В ноябре 1998 г. ОБСЕ подвергло сомнению легитимность проведения досрочных выборов президента и отказалось посыпать своих наблюдателей на выборы в январе 1999 г. В Казахстане присутствовала делегация по оценке предвыборной кампании, которая сделала свое заявление о том, что выборы не отвечают международным стандартам и не могут быть признаны справедливыми и честными. Серьезные нарушения во время избирательной компании в Парламент в октябре 1999 г. также подвергли сомнению приверженность Казахстана своим обязательствам по проведению демократических выборов. (282)

В результате как законодательных, так и институциональных изменений, применения во время выборов манипулятивных технологий,

власть постепенно концентрировалась в исполнительных органах, в первую очередь в аппарате президента. Функции парламента всё более сокращались, и он становился все менее представительным, поскольку формировался сверху, а не снизу – в результате свободного волеизъявления народа через честные и справедливые выборы.

Парламент, как основной представительный орган, также как и партии (самостоятельные или парламентские), существуют для артикуляции интересов и потребностей социальных, профессиональных, иных групп. Если эти интересы не артикулированы, не обсуждены, не получили отражения в программах, законах и нормах жизни, значит потребности определенных групп не удовлетворены, и эта неудовлетворенность постепенно переходит в чувство фruстрации и порождает постоянное социально-психологическое напряжение. Социальная напряженность, усилившаяся в обществе в середине 1990-х годов, была обусловлена и тем, что политическая система, в первую очередь ее законодательный и исполнительные органы, становились все менее представительными. Напряжённость возрастила и по мере того, как развеивались надежды на новые и широкие возможности, точнее, равенство возможностей для представителей всех социальных и этнических групп, появившиеся в период демократизации и перехода к рыночной экономике.

Практика несоблюдения многих прав и свобод – социальных, экономических, политических и гражданских, также часто выступала в качестве “выталкивающего” фактора. Например, свобода слова считается демократическим завоеванием 1990-х годов и, независимые средства массовой информации существуют, но государство осуществляет контроль над большинством типографских и издательских центров, а сами СМИ практикуют самоцензуру. Кроме того, начиная с 1996 г. по сей день, правительство предпринимает различные меры для ограничения свободы слова. Для этого используются экономические, политические и правовые рычаги – от тендера на теле – и радиочастоты и прекращения вещания популярных, но неугодных теле – и радиостанций до преследований журналистов и разработки репрессивных законов.

Как указано в ежегодном Докладе Государственного департамента США по соблюдению прав человека в Казахстане за 2000 год, около 40 % газет находятся в собственности правительства. Все ежедневные газеты контролируются правительством. Имеется также большое количество газет, которые выпускаются правительственными министерствами, и многие газеты получают правительственные субсидии. Все газеты на казахском языке получают правительственные субсидии, хотя большинство из них называют себя независимыми. Поэтому, включая газеты, которые получают субсидии, около 80 % газет являются правительственными. (285).

В Казахстане 31 независимая радио и телевизионная станция. В ноябре 1996 года в стране имелось 57 независимых станций, восемь из них были в Алма-Ате. В собственности правительства только две радиотелевизионные компании, но они представляют пять каналов и являются единственными станциями, которые могут вести передачи в национальном масштабе. Правительство контролирует почти все технические вещательно – передающие средства. (285) Во второй половине 90-х гг. наряду с закрытием наиболее популярных местных радиостанций и телеканалов было сокращено вещание программы “Радио Свобода”, “Голос Америки” (США), “Маяк”, трансляция “ОРТ”, “НТВ” (Россия) и других, что значительно сократило информационное пространство республики.

Стабильность и устойчивое развитие общества невозможны без гражданского сектора, т.е. деятельности групп граждан, объединенных общими интересами и желанием решать социальные и иные проблемы. Конституция Казахстана 1995 г. предусматривает свободу объединений граждан, но законы направлены на сдерживание развития гражданского общества в стране. Организации, движения и партии, занимающиеся общественной деятельностью, должны регистрироваться исполнительными юридическими органами. Кроме того требуется высокий регистрационный взнос, который препятствует регистрации. Несколько лет действовали постановления и инструкции МВД и других исполнительных структур, позволявшие представителям силовых органов присутствовать на собраниях общественных объединений. Лидеры оппозиционных партий подвергались преследованиям. Создается впечатление, что государство не заинтересовано в развитии инициативы и политической активности граждан.

Конституция запрещает общественные объединения, включая политические партии, чьи “цели или действия направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности республики, подрыв безопасности государства и разжигание социальной, рабочей, национальной, религиозной, сословной и родовой розни”, однако не определяет, что значит “социальная” или “национальная” рознь. Это позволяет запрещать те митинги и собрания, которые, по мнению властей, могут быть слишком критичными по отношению к ним. Продвижение митингов и демонстраций требует официального разрешения властей. Организаторы некоторых несанкционированных демонстраций арестовывались, штрафовались или подвергались тюремному заключению.

Серьезным фактором, способствующим сохранению миграционных настроений населения, стало лишение русского языка статуса государственного. Согласно Конституции, казахский язык имеет статус

государственного, а русский – статус официального. В статье 7, п. 2 говорится, что в государственных организациях и органах местного самоуправления “...наравне с казахским официально употребляется русский язык”. (102) Однако незнание государственного языка может стать прямой или косвенной причиной неприема на государственную службу, отстранения от конкурса или исключения из политической борьбы. В то же время по-прежнему остается вопрос об инструментальной роли русского языка как языка межнационального общения в многонациональной государстве, его важности в обеспечении доступа к мировому культурному наследию, единому научному пространству, мировым информационным ресурсам.

В 1989 г. казахский язык впервые получил официальный статус государственного языка Республики Казахстан, что было закреплено в соответствующем законе. Закон устанавливал правовые основы функционирования казахского языка, определял обязанности государства в создании условий по его изучению и развитию. Это был очень важный и своевременный закон, который наряду с другими законами и постановлениями, был призван продвигать казахский язык во все сферы общественной жизни. На протяжении 1990-х гг. предпринимались усилия по реализации закона о языках, организовывались курсы ускоренного обучения, выпускались пособия и учебники по казахскому языку, но, по общему признанию, они оказались малоэффективными. В качестве причин, сдерживающих продвижение государственного языка в обществе, называют отсутствие эффективных методик преподавания, учебников, финансирования. Как правило, при обсуждении проблем утверждения казахского языка в качестве государственного не исследуется вопрос о его инструментальных возможностях. Не принято признавать то очевидное обстоятельство, что казахский язык никогда не развивался как специализированный язык науки, техники или политики, а в основном функционировал как средство внутриэтнического общения. Каковы в связи с этим актуальные и потенциальные возможности казахского языка в замещении русского языка (имеющего статус мирового) в таких сферах, как наука, техника, управление? Словарь литературного казахского языка, представленный в творчестве Абая Кунанбаева и Мухтара Ауэзова, вряд ли восполнит потребность, существующую в современной науке, где необходимо создать терминосистемы практических для всех дисциплинарных областей: естественнонаучных, технических, социогуманитарных.

Мероприятия по продвижению государственного языка не могут исчерпываться нормативной деятельностью, т.е. принятием постановлений, указаний и топонимическим творчеством (причем многочисленные переименования совсем не обязательно означают возвращение ис-

конного имени населенному пункту, улице, учреждению). Недостаточно для этого и субъективного желания видеть казахский язык широко функционирующим в сфере науки, техники, управления, образования, СМИ и т.д. Сфера применимости и масштабы функционирования определяются объективной потребностью пользователей – с одной стороны, и инструментальными возможностями языка – с другой.

В последнее время в обществе ведется дискуссия о переводе казахского языка с кириллической на латинскую графику, что, по мнению некоторых специалистов, будет способствовать его быстрой и эффективной адаптации в системе современных языков, и в том числе решит проблему компьютерных коммуникаций пользователей – носителей казахского языка. Вопрос о соответствии лексической структуры казахского языка современному тезаурусному базису мировых языков, возможности его интеграции в прикладное поле потенциальных пользователей, перевод языка на латинскую графику – все это очень серьезные проблемы. Эти проблемы могут отодвинуть реальное функционирование казахского языка как государственного на долгие годы в связи с необходимостью переобучения всех его актуальных пользователей.

Развитию языка способствуют, среди прочего, культурные потребности, политическая целесообразность, экономическая необходимость. Два первых фактора играют значительную роль в развитии современного казахского языка, однако интеграция Казахстана в мировое сообщество, развитие экономических связей, экспорт и импорт рабочей силы, международный информационный и культурный обмен были и будут объективными факторами широкого использования русского языка, причем все большее распространение будет получать английский и другие иностранные языки.

Казахский язык всегда был и остается живым и широко употребляемым языком, вопреки многочисленным опасениям о его будущем. В предшествующий советский период казахский язык преподавался как факультативный в средней школе и как обязательный в некоторых вузах гуманитарного профиля (например, лингвистических, педагогических). Все советские переписи свидетельствуют, что подавляющее большинство казахского населения всегда считало казахский язык своим родным языком и большинство пользовалось им в своем повседневном общении. Например, согласно переписей населения в 1970, 1979 и 1989 гг. соответственно 98,9 %, 98,6 % и 98,6 % казахов называли казахский язык как свой родной язык. По данным переписи 1989 г., почти 2,397 млн. из 6,534 млн. казахов или 36,7 % отмечали, что они не владеют русским языком. При этом лишь около 89 тыс. казахов (1,4 %), указали русский язык в качестве своего родного языка. (58)

Государственные меры по укреплению государственного языка должны дать позитивные результаты, и казахский язык наряду с другими языками, в использовании которых существует потребность и необходимость, будет активно функционировать во всех сферах общественной жизни.

Самая серьезная проблема современного казахстанского общества – это коррупция. Общество, построенное не по “горизонтали” равенства прав всех граждан перед законом, а по “вертикали” родственных связей и клановых отношений, обречено на взяточничество и коррупцию для того, чтобы увеличить шансы на получение образования, на профессиональную карьеру, защиту в суде.

О незащищенности законом свидетельствуют следующие данные социологического исследования. Представители всех этнических групп отметили нарушения права на равную защиту законом со стороны прокуратуры и суда, права на образование, права на труд и продвижение по службе и т.д. (118)

Сталкивались ли вы со случаями нарушения прав человека?			
	Казахи, %	Русские, %	Другие, %
Право на равную защиту законом со стороны прокуратуры и суда	5,3	17,4	9,6
Право на труд и равную оплату за равный труд	3,5	6,9	7,8
Право на образование	4,8	19,0	13,3
Право на государственную службу	5,3	9,9	9,0
Право на продвижение по службе благодаря хорошей работе	9,6	18,4	21,1

Таким образом, случаи нарушения прав человека, по мнению респондентов, не только имеют массовый характер, но, что особенно тревожно, допускаются различными государственными органами. Как видно из таблицы, респонденты – русские и представители других этносов отмечают случаи нарушений своих прав в 2-3 и более раз чаще, чем казахские респонденты.

Политическая практика последних лет, а также ограничения в доступе к образованию, дискриминация в профессиональной карьере (например, высший кадровый состав органов госуправления на 75 – 80% состоит из представителей казахской национальности) и другие огра-

ничения могут рассматриваться как нарушения прав человека и этнических меньшинств. Все это, наряду со снижающимся социальным и экономическим статусом и большой неопределенностью по поводу будущего своих детей и собственного будущего в Казахстане, заставляет людей покидать страну.

Президент Н. Назарбаев неоднократно говорил о процессе миграции и подчеркивал, что Казахстану невыгоден выезд русских, так как уезжают квалифицированные кадры, которые могли бы эффективно участвовать в подъеме казахстанской экономики. В октябре 1994 г. президент Казахстана заявил: “Исход русскоязычного населения из Казахстана был бы равносителен полному параличу республиканской экономики. И уж поверьте, если русские, украинцы, немцы, представители других братских народов покинут нашу землю, здесь, в Казахстане, тотчас же начнутся внутринациональные разборки. ... Самоизоляция – это медленное самоубийство казахского народа. Огромные территории, обезлюдев, могут стать чьей угодно добычей...” (35)

Полиэтничность и мультикультурализм – исторически сложившееся достояние казахстанского общества, условие успешной и относительно быстрой демократизации. На протяжении всего XX века в процессе совместной жизнедеятельности представителей многих этносов сложились традиции уважения к другим нациям и культурам, высокая толерантность представителей всех этнических групп. Современная ситуация в Казахстане характеризуется возрождением традиционистских устоев в обществе, которое лишь начинает вырабатывать демократические традиции. Массовая эмиграция, движение к monoэтничности, непотизм замедляют этот процесс, и общество 1990-х гг. функционирует в своеобразном симбиозе старого досоветского, прежнего советского и неопределенного нового качества, в котором не определена гражданская и национальная идея. Без подобной консолидирующей идеи и практики соблюдения прав человека невозможно стабильное функционирование государства и устойчивое развитие общества.

Таков политический контекст современного Казахстана 90-х годов. В последние годы в стране растет разрыв между экономической модернизацией и политической стагнацией, способствующей укреплению авторитарного государства, практики “двойного стандарта”, нарушению прав человека, сдерживанию инициативы и политической активности граждан, что замедляет общественное развитие республики в целом и сохраняет миграционные настроения среди населения.

### **3.3. “Расхождение этнических материков” или роль этнического фактора в миграционных процессах**

Политическая и социальная жизнь в современном Казахстане “расколоты” по некоторым линиям: государство и общество, что в значительной мере можно считать наследием тоталитарного прошлого; демократическая оппозиция и официальная власть; существует социальная напряженность между основными этносами – казахами и русскими, а также малыми по численности этническими группами. Значительные расхождения имеются между партиями и движениями различной этнической и идеологической ориентации, что является новым явлением, потому, что в советский период не существовало этноориентированных организаций и движений. Социологические исследования показывают, что эти “расколы” и “водоразделы” отражают значительные расхождения в понимании целей и направлений социально-экономического и этнополитического развития Казахстана, методов реформ, причин этносоциальной напряженности и путей ее снижения, причин и последствий эмиграции и др.

Одной из причин эмиграции, которая еще не стала предметом публичного внимания, а ее научный анализ только начинается, является положение этнических меньшинств (119). В Казахстане в результате особенностей исторического развития в до - и советский период сложилась уникальная этническая структура. Здесь проживало два основных этноса - казахи и русские и представители более ста других этнических групп. Все эти группы, кроме казахской, давшей имя казахстанскому государству, являются этническими меньшинствами.

Этнические меньшинства – это группы населения, которые, как правило, находятся в численном меньшинстве по отношению к остальной части населения государства, не занимают доминирующего положения. Члены этих групп, являясь гражданами страны, обладают этническими, религиозными или языковыми отличиями, которые выделяют их среди основной части населения. Обычно членов такой группы объединяют чувство солидарности и желание сохранить свою культуру, традиции, религию или язык. Статус меньшинства не определяется численностью группы. Его основными отличительными характеристиками являются менее выгодное положение меньшинства по сравнению с другой группой, идентификация по этническим признакам, осознание себя в качестве меньшинства. Часто членами такой группы не становятся добровольно, а ими рождаются. (103)

В 1990-е гг. начала формироваться политика, которая фактически имела элементы дискриминации этнических меньшинств. Дискриминация означает любое различие, исключение или предпочтение, которое отри-

цает или умаляет равное осуществление прав отдельных лиц или групп. Принципы уважения прав человека основываются на отрицании дискриминации. Дискриминация имеет две основные формы: дискриминация де-юре (или правовая), закрепленная в законах, и де-факто (или неофициальная), практикуемая в повседневной жизни. Дискриминация де-факто имеет место в ситуациях, когда доминирующая группа пользуется преимуществами по отношению к меньшинству. В отличие от дискриминации де-юре, которая может быть преодолена путем изменения законов, дискриминацию де-факто искоренить очень сложно и она обычно долгое время коренится в обычаях или институтах общества. (103)

Хотя дискриминация де-факто по причине этнического происхождения в Казахстане отрицается, однако статистика фиксирует ситуацию, в которой представители различных этнических групп лишены равных политических, социально - экономических прав и вынуждены, в зависимости от индивидуальной ситуации и существующих объективных условий выбирать модель поведения в данной ситуации, как правило, эмиграцию.

Это неравенство не является результатом исторической дискриминации или экономических и культурных различий, поскольку в советский период в условиях эгалитарного общества этносы не имели преимуществ друг перед другом и все граждане имели равный доступ к среднему и высшему образованию, медицинскому обслуживанию, были социально защищены. Основной "водораздел" пролегал между тоталитарным государством и обществом. При сохранении диктата ЦК Коммунистической партии СССР и ее контроля за так называемой "государственной собственностью", партийная номенклатура в республиках была в значительной мере сформирована из национальных кадров и контроль за ресурсами на местах осуществлялся именно ею.

Новая политика в отношении этнических меньшинств формируется в период суверенизации и развития национального государства. В этот период из местной (национальной) партийно-клановой элиты сформировалась новая политическая и бизнес-элита, которая активно занимается переделом государственной собственности и приватизацией. Среди региональных лидеров превалируют представители казахской национальности, передел собственности происходит между родственными кланами на областном уровне.

Так, в 1995 г. среди акимов 19 областей и г. Алма-Аты было 70% казахов, 20% русских и 10% - представители других национальностей. В 1997 г. после состоявшегося нового административно - территориального деления, количество областей сократилось с 19 до 14. Среди 16 акимов (включая акимов Алма-Аты и Астаны) казахов было 12 чел.,

т. е. 75 %, русских – 3 чел. (18,7%) и один немец (6,3%). По профессиональному составу явно доминируют бывшие партработники – 56,2 %, специалисты составляют 31,2 %, бизнесмены – 12,5%. Как правило, областные руководители – это выпускники российских и алма-атинских вузов, соответственно, 40% и 35% (данные 1995 г.), однако этот показатель значительно не изменился за три года. (49)

Сравнительно небольшое количество представителей различных этнических групп, помимо казахов, находится на высших руководящих постах в сфере управления, коммерции или в иных профессиональных сферах. В 1997 году, например, после очередных структурных преобразований правительство сократило число министерств с 21 до 14, и только 3 из 14 министерств возглавляется не казахами (21%). В Администрации Президента также доминируют казахи по национальности. В 1995 г. их доля в аппарате составила 67,7 %, затем идут русские – 26,5 %, другие – 5,8 %. Процент бывших партийных работников компартии Казахстана составил 51,6 %. К первой половине 1998 г. особых перемен в кадровом составе Администрации Президента не произошло. (49)

Ограниченный доступ этнических меньшинств к высшему образованию, особенно за рубежом, снижает их стартовые возможности, сохраняет низкие заработка – все это относится к показателям экономической дискриминации. Так, доля немецкой молодежи, обучавшейся в вузах в начале 1990-х гг. равнялась 0,8 %, тогда как их численность в общем составе населения достигала 6 % в 1989 г. Число немцев на избираемых должностях и на высоких постах на государственной службе традиционно низкое еще с советских времен. Неудивительно, что 80 % немецкой диаспоры к 2001 г. выехало за пределы республики.

Симптомы стремления к моноэтничности наиболее явно проявляются в системе элитного образования. В Академии государственного управления при Президенте Казахстана и в Дипломатической академии МИД РК свыше 90 % слушателей являются представителями титульного этноса, более того – его элиты. (36)

Что представляет собой казахстанская дипломатическая когорта? Главами дипломатических миссий Казахстана на 96,4 % являются представители титульной нации страны – казахи, профессиональные дипломаты составляют лишь 21 %. Средний возраст казахстанского посла – старше 51 года, 64 % – выходцы из прежней партийно-советской номенклатуры. (36) Гендерный аспект дискриминации заключается в том, что женщины гораздо реже мужчин привлекаются на дипломатическую работу. Примечательно, что все одиннадцать представительниц, в разные годы занимавших ответственные должности в соответствующих структурных подразделениях министерства иностранных дел, являются казашками по национальности. (77)

Особенностью социально-демографической ситуации в республике является и то, что средний (медианный) возраст русского населения составляет в настоящее время примерно 45 лет, в то время как этот же показатель у казахского населения около 25 лет. Русское население, имея высокий образовательный уровень и достигнув максимального пика в профессиональных умениях, оказалось лишенным возможностей для самореализации, что также является “выталкивающим” фактором.

Укрепление моноэтничного государства происходит с помощью идеологического влияния власти на интеллигенцию. Представление на премии, высокие награды и звания давно стало прерогативой власти, и премии присуждаются в основном представителям титульного этноса. Например, в списке произведений, допущенных для участие в конкурсе на соискание государственной премии Республики Казахстан в области литературы, искусства и архитектуры 1998 года 21 работа, авторы и руководители всех авторских коллективов – казахи. В итоге премиями в области литературы, искусства и архитектуры в 1998 г. отмечены 5 деятелей – представителей титульного этноса. (82)

Государственных наград (орденов) за заслуги перед республикой и плодотворную деятельность в различных сферах общественной жизни (науке, искусстве, сельском хозяйстве, образовании, спорте) удостоены в 1998 г. 30 человек, в том числе только 20 % из них – представители не титульного этноса. Генеральские звания накануне Дня независимости Республики Казахстан присвоены 7-и представителям силовых ведомств, из них 6 (86 %) – казахи. (81)

В знак “благодарности” в необходимые для власти моменты появляются различные обращения и “открытые письма” к Президенту и Парламенту. Такие, как письмо представителей творческой интеллигенции страны к Президенту с просьбой выдвинуть свою кандидатуру на очередных досрочных выборах. Его подписали 22 деятеля, все – казахи. Мнение интеллигенции манипулятивно использовалось в продвижении нового закона о печати. Семьдесят деятелей науки и культуры обратились с открытым письмом, в котором они предъявили многочисленные обвинения в адрес средств массовой информации и потребовали ужесточить контроль в сфере информации.

Молодежь также приучают помнить и чтить патернистские традиции: так, в списке претендентов на Международную стипендию Президента РК “Болашак” от Казахской государственной академии управления из 63 претендентов 54 человека (86%) – казахи, 9 человек (14%) – не титульной национальности. В списке претендентов, допущенных для участия в конкурсе на соискание Государственной молодежной премии “Дарын” правительства РК – 29 участников, в том числе 25 человека (86 %) – казахи. (79)

Эти факты свидетельствуют о противоречии положениям основного закона страны. Согласно Конституции, “каждый равен перед законом и судом. Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного, имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам”. (102) Дискриминация этнических меньшинств в Казахстане – явление, распространенное настолько, что о нем известно в других странах. Так, в марте 1998 г. председатель комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации В. Карташkin заявил: “Очень много жалоб по нарушениям прав человека получаем от русскоязычного населения двух стран – Латвии и Казахстана...”. (174) Учитывая, что в обеих странах проживают большие диаспоры, Карташkin указал на “...необходимость законодательной защиты прав тех и других, а также вовлечения этих категорий населения в активную политическую, экономическую и культурную деятельность”. (174)

С 1996 по 2000 гг. Комиссар по вопросам этнических меньшинств ОБСЕ Ван дер Стул проводил многочисленные консультации и встречи в Казахстане, Киргизии, Латвии по разрешению этнической напряженности и совершенствованию законодательства в области соблюдения прав этнических меньшинств.

В ежегодном Отчете Государственного департамента США о соблюдении прав человека в Казахстане уже несколько лет отмечается, что, вопреки положению Конституции о недопущении дискриминации, “на деле правительство не следит за эффективным и постоянным соблюдением этого положения. Правительство отдает предпочтение этническим казахам при найме на правительенную службу, а также, согласно мнению многих граждан, в процессе приватизации государственных предприятий”. (280) В 2000 г. правительство продолжало дискриминацию в пользу этнических казахов в сфере правительенной занятости, где этническое казахи преобладают, так же как и в образовании, строительстве жилья и других областях. Вместе с тем, по мнению авторов Отчета, правительство продолжало отдаляться от своей кампании “казахизации” первого года независимости. (285)

Дискриминация означает не только действие, но и отношение, и последнее характеризуется распространением предрассудков, предвзятости, ложных обвинений или формированием образа “козла отпущения” на основании принадлежности к определенной группе, в частности, по отношению к русским в Казахстане, которые оказались “ответственны” за подавление национальной культуры, казахского языка, религии, экологические проблемы, современный экономический кризис и т.д. Замалчивается признанная роль России и русских в индустрималь-

ном строительстве и в социально-экономическом, общественном и культурном развитии Казахстана в целом.

По подсчетам специалистов, вклад Союзных республик в конечный продукт СССР в 1987 г. составил: Российской Федерации – 60,2 %, Украины – 6,3%, Казахстана – 3 %. В конечный продукт Казахстана вклад России составлял 42,5 %, Украины – 4,7 %, Азербайджана -1,2 %. Роль Казахстана в конечном продукте России – 1,7 %, Украины- 0,5 %, Азербайджана -14,3 %. Установлено, что при полной экономической изоляции Республика Казахстан способна достичь только 27 % конечного продукта, Украина – 15 %, Азербайджан – 31 %, Россия – 64,5 %. (Цит. по: 10)

В условиях усиления дискриминации, ухудшения социальной и экономической ситуации растет социальное недовольство группы или сообщества. Реакция на это может быть пассивной – фрустрация, эскепизм, конформизм, а может быть и активной, когда люди предпринимают действия для изменения положения. Одним из таких действий является эмиграция за пределы Казахстана. Как видно из вышеприведенной статистики, русские, немцы, украинцы, белорусы и представители других этнических групп предпочли сделать личные усилия, чтобы избежать дискриминации и добиться успеха там, где, на их взгляд, для этого предоставляются относительно равные возможности.

Приведем результаты исследований российских ученых по проблемам миграции. Согласно этих данных, первое место (рейтинг по частоте встречаемости) в структуре мотивов потенциальной эмиграции русских на протяжении нескольких лет занимает отсутствие перспектив для себя (в бизнесе и профессиональной карьере) и опасение за будущее детей и внуков. (21, 139) При этом в 1994 г. эту причину в качестве основной называли 37%, а в 1997-1998 гг. – уже 48% потенциальных эмигрантов из Казахстана. Вторую группу (29%) устойчиво составляют этнические мотивы, а именно: этническая дискриминация, незащищенность, ощущение себя человеком второго сорта, отношения с коренным населением, проблемы языка, образования и информации. Экономические мотивы (27 %), связанные с проблемами занятости, развития бизнеса, низким уровнем жизни (что коррелирует со снижающимся экономическим статусом русского населения), также часто указываются желающими эмигрировать. Экономические мотивы занимают третье место, однако, как отмечает автор исследования Г. Витковская, “более углубленный анализа показывает, что экономическая ситуация выступает преимущественно как фоновый, а не доминантный фактор эмиграции нетитульного населения” (139)

Если степень недовольства группы велика, реакция может носить и деструктивный характер – и тогда группа выбирает не мирный, а

насильственный метод протеста. Сила протеста зависит не только от степени дискриминации, но и от других факторов, таких как идентичность и сплоченность группы, наличие сильного лидера, политика государства по отношению к действиям группы и других. (224) Что касается сплоченности русских как этнической группы для артикуляции и защиты своих интересов, то ряд объективных факторов препятствовали этому: огромная территория, дисперсность расселения, большие региональные различия в социально-экономических условиях, в уровне урбанизации и материальном стандарте жизни, отсталые коммуникации, отсутствие демократических традиций защиты своих интересов.

Социально – экономический кризис, разрушение государственной (патерналистской) системы социальных благ и услуг, идеологический вакуум лишь “атомизировали” общество, вынуждая решать проблемы индивидуального выживания, а не защиты групповых интересов. Лидеры артикулируют нужды и потребности группы, сплачивают и организуют их к действию. Однако в условиях “атомизированности” общества, непрерывной эмиграции наиболее образованной и активной части населения, ограничения политических прав и гражданских свобод в Казахстане не появилось подобных лидеров.

Социальная неструктурированность и аморфность, присущая казахстанскому обществу в советский период, еще более усилилась в переходный период, когда ускорились процессы социальной стратификации. Одновременно шла ускоренная самоидентификация казахского этноса в условиях формирования этнократического государства и нарастало отчуждение казахской versus русской и других этнических групп. Это нашло свое отражение в Конституции 1993 г., в Преамбуле к которой было записано, что “...Казахстан является государством самоопределившейся казахской нации” (эта формулировка была изменена лишь в следующей Конституции Казахстана 1995 г.).

Нельзя сказать, что самоидентификация русских как этнической группы очень слабая – их объединяет общий язык, религия, культура, но вышеперечисленные процессы приводят к тому, что сплоченность группы – низкая и выбор модели поведения в современной ситуации – избегание конфликта, а не опротестование, и этот выбор происходит на индивидуально – личностном, а не групповом уровне, и, как правило, выражается в вынужденном решении эмигрировать.

В научном дискурсе по миграционной проблематике постоянно дискутируется вопрос о добровольном или вынужденном характере миграционных движений в Казахстане. Существуют объективные критерии, свидетельствующие о вынужденном характере современных миграций. Первый и основной – это асимметрия миграционных перемещений. Миграция – это двусторонний (двунаправленный) обмен населе-

нием. Вот уже несколько десятилетий выезд населения из Казахстана превышает въезд. В 1990-е гг. не только вопрос выезд, но и въезд в республику резко сократился, и миграционный обмен стал асимметричным. В результате с 1993 г. численность населения убывает.

Второй показатель вынужденного характера миграций – возрастная структура миграций, которая универсальна для всех развитых стран. Обычно возрастная группа от 14 до 30 лет является самой мобильной, и, как правило, составляет 70-80% всех перемещений. Наименее подвижны семьи с детьми до 15 лет, которым необходимо завершить школьное обучение. В настоящее время в потоках миграций преобладают возрастные группы 30-39 лет с детьми школьного возраста. Это свидетельствует о глубокой неудовлетворенности существующим положением, о чувстве дискомфорта и желании найти иные возможности для своих детей. Группы пожилого возраста составляют, как правило, 3-5% миграционных потоков. Доля людей пенсионного возраста в миграционных потоках из Казахстана составляет 12%, что связано с социальной незащищенностью и увеличением возрастного ценза при выходе на пенсию.

Признано, что вынужденность перемещений определяется угрозой безопасности (экономической, социальной, этнокультурной), массовыми нарушениями прав человека, недобровольностью принятия решения о выезде. (139) Вынужденный характер миграций в Казахстане отражает влияние всего комплекса причин, включая политические. Они так же, как и этнические аспекты, характеризуют всю сложность причинно-следственных связей при анализе миграций и требуют дальнейших исследований.

Проблема самоидентификации по-прежнему остается одной из наиболее часто дискутируемых. По мнению некоторых ученых, распад СССР и последовавшие за ним политические изменения и социально-культурные сдвиги привели к столь серьезным социально-психологическим изменениям, что можно говорить о том, что в новых суверенных государствах "...русское и русскоязычное население... лишилось привычной самоидентификации" и даже произошел "кризис социальной идентичности" (116). Если рассматривать процессы 90-х гг. в широком социальном и историческом контексте, на фоне сложной совокупности социально-экономических трансформаций, национально-государственного строительства, этнокультурных сдвигов, вероятно, можно говорить о кризисе идентичности "советского человека", и это актуально для всех постсоветских государств. Но если вычленять "миграционную доминанту", то, как правило, решение о выезде из страны принимается вполне осознанно, хотя, несомненно, в условиях психологически слож-

ного, стрессового переходного периода. Эти условия накладывают отпечаток на восприятие (порой в сторону излишней драматизации существующего положения), формируют миграционное сознание и поведение.

Российские ученые признают, что для понимания общих условий массовой вынужденной миграции из Казахстана, недостаточно социологических исследований и анализа статистических данных, для этого требуется “включенное наблюдение”, “погружение в ситуацию жизнедеятельности” русскоязычных групп. (116) И это действительно так, потому что эта жизнедеятельность, весь опыт жизни нескольких поколений русских, украинцев, белорусов, немцев, народов Кавказа, самих казахов как коренного народа Казахстана, каждого человека – это экзистенциальная проблема смысла жизни, человеческого достоинства, свободы. И эта проблема еще ждет своих исследователей.

Что касается “самоидентификации” и проблем восприятия, то в этом плане характерны данные социологического исследования, проведенного известным этнографом, проф. Н. Масановым. (118-119, 224, 265) Это продолжающееся исследование было проведено в 1995-1996 гг. путем анкетного опроса городского населения (казахского, русского и представителей других этнических групп) по репрезентативной республиканской выборке. Данные исследования показали, что восприятие экономической и социальной ситуации, понимание причин межэтнической напряженности, миграционных настроений и т.д. у казахского и русского населения значительным образом различаются. Как отмечает автор, это свидетельствует о “расхождении межэтнических материков” в Казахстане. (224)

Согласно данных опроса 1996 г., казахи более оптимистичны в своем восприятии межэтнических отношений (см. таблицу): 50,8 % по сравнению с 26,1% русских и 28,9 “других” считают, что отношения остались прежними. “Стали хуже” считают соответственно 39,9 % казахов, 67,3 % русских и 57,2 % “других”.

Вопросы и варианты ответов	Казахи, %	Русские, %	Другие, %
Как изменились межэтнические отношения?			
Отношения остались прежними	50,8	26,1	28,9
Стали лучше	7,2	0,6	6,0
Стали хуже	39,9	67,3	57,2
Стали совсем плохими	1,6	5,3	7,2

Как видим, в то время как 72,6% или почти три четверти русских респондентов отмечают ухудшение межэтнических отношений, 58% казахских респондентов сохраняют более оптимистичный взгляд, полагая, что ситуация в сфере межэтнических отношений осталась прежней или улучшилась.

На вопрос о дискриминации по этническому признаку 33,2 % казахов, 59,4% русских и 53% представителей других национальностей свидетельствуют о таких случаях. При этом 9,8 % казахов, 13,5% русских и 15,7 % “других” отмечают нарушения права на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, что является чрезвычайным обстоятельством.

На вопрос о том, существуют ли большие преимущества для казахов при поступлении в ВУЗы, ответы расположились следующим образом: “да” – 15,2 % казахов, 70,1% русских и 50% “других”; “нет” – 49,2% казахов, 6,7% русских и 16,9% “других”. Иначе говоря, большинство русских и половина представителей других национальностей считают, что существуют привилегии для казахов при поступлении в ВУЗы, что наглядно характеризует представления казахстанцев о системе образования и социальной справедливости. (224)

Приведенные данные свидетельствуют о мнении населения о широко распространенной дискриминации людей в различных сферах общественной жизни в зависимости от их этнической принадлежности. Поэтому закономерно, что 68,5 % респондентов опасаются ухудшения и радикализации межэтнических отношений в Казахстане. Причем, как и следовало ожидать, среди казахов таких оказалось вдвое меньше, чем среди русских и “других”: 41,5% против 82,6% русских и 74,1% “других”. Что касается условий сохранения межэтнического согласия в Казахстане, то большинство опрошенных считают главным для этого соблюдение прав человека: 41,0 % казахов, 69,5% русских и 69,9% представителей других этнических групп.

Что нужно сделать для стабилизации национальных отношений?		
Вопросы и варианты ответов	Казахи, %	Русские, %
Принятие закона о русском языке как государственном	2,1	29,5
Принятие закона о двойном гражданстве	5,6	39,8
Обеспечение пропорционального кадрового представительства лиц разных национальностей в органах власти	10,1	38,0
Прекращение выезда русскоязычного населения	7,7	22,8
Воссоздание СССР	5,1	13,5
Присоединение к Российской Федерации	0,8	11,5

Как скажется массовый отъезд русских и русскоязычных на ситуации в Казахстане?		
Ответы	Казахи, %	Русские, %
Освободятся рабочие места	23,1	6,1
Освободится часть жилой площади	20,7	7,1
Освободятся большиес финансовые ресурсы	15,4	2,2
Станет меньше конфликтов на межэтнической почве	12,2	2,2
Возродится казахская культура	18,6	3,0
Казахский язык станет доминирующим	17,0	9,9
Усилился клановое соперничество	13,3	20,6
Резко упадет интеллектуальный и образовательный уровень населения	30,6	64,0
Усилятся авторитаризм и правовой беспредел	8,8	19,8
Углубится экономический кризис	22,3	49,1
Страна будет отброшена в феодализм	3,7	31,5

В ответах на вопрос о том, что надо сделать для того, чтобы снять опасность межэтнического конфликта, “национальные” симпатии и предпочтения проявились в наибольшей степени. Так же, как и в ответах на вопрос о том, кто виноват в ухудшении межэтнических отношений, 48,9% казахов затруднились ответить на этот вопрос, что намного больше, чем у русских – 12,3% и представителей других национальностей – 18,7%. Это свидетельствует о том, что казахские респонденты либо почти не задумываются о “национальном вопросе”, либо умышленно уклоняются от его обсуждения, тем самым создавая благоприятную почву для этнократических тенденций в казахстанском государстве. (224)

Мнения респондентов по поводу путей стабилизации национальных отношений значительно расходятся. По мнению Н. Масанова, русские респонденты гипостазируют, преувеличивают роль и значение некоторых факторов в жизни общества и ратуют за принятие закона о русском языке как государственном, закона о двойном гражданстве, обеспечении пропорционального кадрового представительства, воссоздании СССР и т.д. (см. таблицу)

Показательны в связи с этим ответы по проблемам миграции. На вопрос о том, как скажется массовый отъезд русских и русскоязычных на ситуации в Казахстане, были получены ответы, сильно дифференцированные в зависимости от этнической принадлежности.

Казахи полагают, что освободятся рабочие места, жилая площадь, финансовые ресурсы, будет меньше конфликтов на межэтнической по-

чве, возродится казахская культура и язык. Русские считают, что усиливается клановое соперничество, авторитаризм и правовой беспредел, углубится экономический кризис, упадет интеллектуальный и образовательный уровень населения, страна будет отброшена в феодализм. Как видно из этого сравнительного анализа, последствия отъезда русских из Казахстана интерпретируются казахами с точки зрения позитивных последствий. Со своей стороны, русские респонденты концентрируют внимание в большей степени на негативных последствиях, которые казахские респонденты стараются не замечать

Не удивительно, что для абсолютного большинства казахов – 66,2% опрошенных – Казахстан “является Родиной”, тогда как доля русских и “других” ответивших “да” на этот вопрос, равна, соответственно, 12,5% и 9,0%, несмотря на то, что 68,7% русских и 57,2 % “других” опрошенных являются уроженцами Казахстана. Чувствуют себя гражданами Казахстана 84,3 % казахов и только 24,2 % русских и 33,7 % “других”.

С этими данными коррелируют ответы на вопрос о миграционных настроениях. На вопрос о том, что, “если бы у Вас была реальная возможность уехать из Казахстана”, ответили, что “уехали бы, не задумываясь” 29,9 % русских, 21,7 % “других” и лишь 3,5 % казахов. Никуда бы не уехали 60,4 % казахов и только 9,7 % русских и 19,3 % “других”. Следует признать, что эти данные – тревожный показатель, характеризующий именно этнополитический аспект проблемы и негативные ожидания русского и неказахского населения. (224)

Н. Масанов делает вывод о том, что проведенное исследование подтвердило “наличие в обществе этнически дифференцированных стереотипов, которые свидетельствуют об их разновекторном и разнонаправленном развитии, наличии достаточно серьезных отличий во взглядах и представлениях на ход и судьбы развития страны”. (224) Именно эти, уже ставшие устойчивыми, взгляды и представления русских и представителей других этнических групп на фоне объективных нарушений прав человека на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, ограничений в возможности получения образования, работы, продвижения по службе и вызывают массовые миграционные настроения и стимулируют эмиграцию за пределы страны.

Приведем результаты продолжающегося социологического исследования межнациональных отношений, проведенного Информационно-аналитическим центром Парламента Казахстана в 1992-1996 гг., т.е. в годы наибольших миграционных движений в республике. (2) Опрос проводился методом анкетирования по репрезентативной квотной многостуменчатой выборке среди представителей двух основных этнических групп – казахов и славян (русских и украинцев), а также смешанной группы, включающей немцев, татар, узбеков, уйгуров, корейцев и др.

В иерархии основных проблем, вызывающих тревогу у населения, на первом месте оказались “высокие цены” (67,0 %), “угроза безработицы” (50,4 %), “экологическая обстановка” (49,6 %), “рост преступности” (49,3 %), “ухудшение медицинского обслуживания” (45,3 %). Межнациональные отношения, согласно опросу 1996 г., не вызывают тревоги у населения и “спустились” с 5-го на 13-е место (11,6 %) в иерархии проблем по сравнению с 1994 г. (2)

Оценка респондентами своего уровня и качества жизни показала, что у казахов уровень удовлетворенности выше. Однако, по мнению авторов, “это не означает, что они (казахи) живут лучше”. (2) Авторы объясняют эти различия несопоставимыми представлениями о качестве жизни: славяне больше ориентированы на европейские стандарты, а казахи – на свои традиционные. Кроме того, по мнению авторов, казахи не желают “показывать свою бедность”, а славяне, наоборот, аппелируют к ней.

В закрытых вопросах о нарушении прав этнических групп выявилось, что больше всего нарушаются права при выдвижении на руководящую должность: 53 % казахов, 68 % славян и 68 % “других” респондентов отметили это нарушение; при приеме на работу: 48 % казахов, 49 % славян, 48 % других; при приватизации: 30 %, 19 %, 36 % и создании своего бизнеса: 26 %, 30 %, 38% соответственно. Большая доля казахов, указавших на нарушение своих прав при выдвижении на руководящую должность, по-видимому, отражает усиление роли клановых и родственных отношений для служебного роста. Чувство ущемленности казахи испытывают при получении образования на родном языке – 26 % по сравнению с 17 % славян и 25 % представителей других народов и в использовании своего языка: 23 % по сравнению с 15 % славян и 14 % других народов. Славяне чаще отмечают нарушения своих прав при организации митингов и демонстраций – 13 % по сравнению с 9 % респондентов-казахов и 9 % – других.

На вопрос о том, должны ли представители той или иной национальности пользоваться преимуществами в различных сферах, от трети до половины казахских респондентов ответили, что они вправе расчитывать на привилегии для казахов в политической, экономической и других сферах. В то же время более двух третей славянских респондентов считает, что подобных преимуществ не должно быть ни у одной нации и все должны быть равны. Ссылаясь на данные исследования, авторы делают вывод об “этнократических устремлениях” казахов и их притязаниях на ряд социальных преимуществ и указывают на “известную ущемленность” некоторых национальностей в отдельных сферах. (2)

Авторы констатируют неуверенность людей в будущем благополучии. При этом благополучие трактуется как весь комплекс жизнен-

ных условий, необходимых человеку для его развития. Данные опроса подтвердили, что “представители славянских народов и немцы обнаружили практически полный пессимизм относительно своего будущего”. Лишь 1,8 % славян уверены, что их жизненный уровень со временем повысится. Не удивительно, что на этом фоне остаются высокими миграционные настроения. Авторы делают вывод, что “обвальной миграции не будет, но она все еще имеет высокий потенциал. В случае ухудшения социальных условий, главным из которых является жизненный уровень, а также неэффективно проводимой государством национальной политики, миграция может усилиться”. (2) Этот вывод подтвердился подъемом эмиграции в 1997 г. и также стабильным потоком выбывающих из Казахстана на протяжении второй половины 1990-х гг.

Выше приведены сравнительные данные исследований независимых казахстанских ученых и государственных научных центров, и определенная сопоставимость результатов указывает на их достоверность. Эти данные коррелируют с данными российских ученых, которые на основе своего исследования делают вывод об этнической дискриминации, отчуждении наций друг от друга как одной из важных причин эмиграции. По их прогнозам, несмотря на уменьшение миграционного потенциала, выезд русского и в целом нетитульного населения из Казахстана будет продолжаться. (21,139)

### **3.4. Прогноз возможных социально-экономических и политических последствий эмиграции**

Накануне распада СССР трудовые ресурсы Республики Казахстан характеризовались преобладанием занятых в производственной сфере (около 70 %, 1993 г.), что было связано с индустриально-аграрной ориентацией экономики республики. Около 73% занятых в индустриальной сфере – русскоязычное население, которое интенсивно выбывало на протяжении 1990-х гг. Уровень занятости казахского населения в различных отраслях экономики относительно низок. Доля лиц коренной национальности в общей численности рабочих и служащих индустриальных отраслей равнялась всего 24 % в 1993 г., причем в Карагандинской, Павлодарской, Восточно-Казахстанской областях, в таких отраслях как черная и цветная металлургия, машиностроение эта доля варьировалась от 3– 5 до 15% (1989 г.).

Интенсивное выбытие квалифицированных специалистов в последние годы ставит новые сложные задачи не только на современном этапе, но и для обеспечения устойчивого экономического развития рес-

публики в будущем, т.к. необходимо быстро подготовить большое число специалистов и квалифицированных рабочих для различных отраслей, в первую очередь в индустриальной сфере.

Этнодемографическая структура казахского населения характеризуется преобладанием молодёжных возрастных групп. Демографический переход, в котором находится коренное население, характеризуется относительно высокой рождаемостью и низкой смертностью. Дети и подростки до 16 лет составляют в целом в республике 31,5% (1997 г.), у коренного населения – около 40 %. Поскольку со временем достижения этими группами работоспособного возраста экономическая ситуация вряд ли улучшится, можно ожидать, что и на рынке труда она будет очень сложной.

Угроза ухудшения социального и экономического положения совпадает с прогнозом ООН, согласно которому в ближайшие двадцать лет произойдет увеличение населения Центрально-Азиатского региона бывшего СССР почти в 1,5 раза или до 75 млн. человек. Перенаселенные и трудоизбыточные районы азиатских республик могут способствовать транзитной трудовой миграции через Казахстан в Россию или стать источниками дополнительной социальной напряженности и потенциальных конфликтов.(194, 195)

В результате высокой интенсивности миграционных потерь усилился процесс экономической и социально-демографической дестабилизации общества. Происходила количественная деформация численности всего населения республики, в том числе и его активной части, что грозило негативными средне – и долгосрочными социально-экономическими и политическими последствиями для республики.

Оценка негативных последствий эмиграции – очень сложный процесс, поскольку в динамике должно быть учтено множество переменных. По подсчетам специалистов, например, отъезд 100 тысяч немцев наносит ущерб экономике в 4 млрд. рублей в ценах 1991 г., (145). То есть в 1990-е гг. из-за нерешенных экономических и этносоциальных проблем Казахстан понес значительный материальный ущерб, теряя трудоспособные квалифицированные кадры. По оценкам Министерства труда и социальной защиты Казахстана, отъезд 100 семей немцев из республики в ценах 1994 г. обошелся государству потерей в 17 млрд. тенге. (173)

Ныне Казахстан покидает активное, трудоспособное, образованное население. Однако остаются сотни тысяч мало – и неквалифицированных рабочих на индустриальных предприятиях в северных и северо-восточных областях республики. Поскольку эти рабочие малоконкурентны на рынке труда в России или в других республиках СНГ, то можно предположить, что они так и останутся в Казахстане социально и политически инертной массой. Так как доступ к образованию и про-

фессиональной карьере для их детей будет ограничен, с годами они могут оказаться на периферии социально-экономического и политического развития. Их политическая радикализация может произойти под влиянием различных факторов: ухудшения ситуации в Казахстане (возможны сепаратистские настроения и движения) или сочетания сложной внутренней ситуации и благоприятной внешней. Последнее означает, что если в России начнется экономический подъём, то широкая возвратная миграция русскоязычных рабочих и специалистов может возрасти во всех приграничных с Россией областях. Повышение уровня и качества жизни русскоязычного населения повысит уровень их политического самосознания и активности.

С распадом СССР и началом процесса суверенизации в 1991 г. русские, так же как и представители других этнических групп, оказались в национальных республиках в роли этнических меньшинств, проживающих за рубежом. Демографический аспект данного процесса заключается в том, что прошло 15 лет после того, как численность казахов, проживающих в республике, стала равной численности русских. Русские еще не осознали себя как этническое меньшинство, процесс идентификации себя в качестве такового и требование статуса этнических меньшинств с соответствующими политическими правами еще предстоит в ближайшие годы и десятилетия.

В 90-е годы, в условиях экономического кризиса и исторически неизбежного перехода к рыночной экономике ускорилась социальная, в том числе этническая стратификация, которая делит коренное население на политическую и бизнес-элиту и остальную малоструктурированную часть общества. Социальная стратификация внутри этноса привела к формированию казахской элиты с акцентуацией ее ведущей роли в политике, бизнесе, управлении, науке, культуре, образовании, здравоохранении.

В настоящее время наблюдается структурная дифференциация элиты. Политическая элита – это, как правило, представители Старшего жуза\*, прошедшие партийную школу еще в советские времена. Бизнес-элита рекрутировалась, как правило, из нового поколения бывшей политической (коммунистический) элиты, имевшей доступ к государственной собственности и финансовым ресурсам. Получившие высшее образование в российских вузах в советское время и прошедшие стажировку в зарубежных университетах, “младотюрки” теперь представляют собой не только финансовую элиту страны. Из них формировался

---

\*Жузы – крупные родоплеменные деления казахов, основные регионы расселения: Старший жуз – южный Казахстан, Средний жуз – центральный Казахстан и Младший жуз – западный Казахстан.

слой высших менеджеров-управленцев и министров. Сейчас они имеют фактический доступ к власти, или непосредственно участвуя в ней или через механизмы влияния (лоббирования) на нее. При этом казахская элита недалеко отстоит от тонкого слоя высшего среднего класса, обслуживающего интересы элиты.

Эти слои все более дистанцируются от среднего (“нового” и “старого”) и низшего (по уровню доходов) среднего класса внутри казахского этноса. При этом фактическая социальная позиция и реальные уровни доходов низшего среднего класса не всегда так малы, как это отражено в официальной статистике. Системы кредитования и различных преференций, развитие коммерческой и других видов трудовой незарегистрированной миграции позволяют коренному населению развивать малый бизнес, заниматься торговлей и поддерживать относительно приемлемый стандарт жизни.

Их положение значительно отличается от положения самых бедных слоев населения, которые проживают преимущественно на юге республики. Эти слои представлены в основном сельским населением, занятым в аграрном секторе, в частности, в животноводстве. Высокая рождаемость, неблагополучные социальные условия, безработица, бедность – вот основные проблемы этого региона, который является источником значительной напряженности. Эти слои не просто социально дистанцированы от элиты, по существу мы можем говорить о социальной поляризации. В поисках работы молодежь из южных областей переезжает в крупные города, в первую очередь в Алма-Ату. Если в городе им не удается найти жилье и работу, продолжается процесс их маргинализации и криминализации. По сообщениям МВД, до 80 % преступлений в южной столице совершаются молодежью, выходцами из села. Молодежь также оказывается подвержена воздействию религиозных групп, в том числе экстремистских. Активность исламской религиозной организации «Хизбут-Тахрир» в пригородах Алма-Аты в марте 2001 г. свидетельствует о том, что деятельность религиозных организаций и распространение их влияния может оказаться сильнее, чем ожидалось.

Существуют трения между тремя жузами. Родственные отношения консолидируют жузы, однако обострение отношений между жузами и кланами в борьбе за передел собственности и властных полномочий чреваты внутринациональными напряжениями. В предшествующие десятилетия представители различных этнических групп, благодаря высокому уровню образования и материальному положению, формировали в основном средний класс, который выполнял важную стабилизирующую социальную и политическую роль, служа буфером между национальной элитой, сосредоточенной в столице и областных центрах и основной массой коренного сельского населения. В связи с массовым

исходом русскоязычного населения эти буферные группы “вымывают-ся”, оставляя национальную бюрократию “один на один” с массой обездоленного казахского населения. Некоторые представители этнических меньшинств занимают высокие социальные позиции и определенные ниши в бизнесе, образовании, культуре, социальном сервисе, но они, как правило, не имеют серьезного влияния на принятие ключевых политических или экономических решений.

Динамика напряжений между казахским и русским населением и между жузами и кланами постоянно меняется. Если для первой половины 1990-х гг. было характерно напряжение между двумя основными этническими группами, то на исходе десятилетия, по мере того, как миллионы русских, украинцев, немцев, представителей других этнических групп покидали страну, напряжения между жузами и кланами приобретали большую остроту.

С политологической, точнее, конфликтологической точки зрения, миграция явилась реакцией на предконфликтную ситуацию, существовавшую в стране в первой половине девяностых годов. Выше мы анализировали данные исследований, в которых нашли отражение неверие в правосудие и органы власти в целом, неуверенность в будущем, настроения пессимизма и фрустрации. Все это – субъективные индикаторы социального напряжения. Митинги, демонстрации, акты гражданского неповиновения, неучастие в выборах, миграция – это объективные индикаторы социального напряжения, фиксирующие предконфликтное состояние в обществе. Миграция, если рассматривать ее на социальном уровне – это тип поведения в конфликте, избегание, уход от него. Вынужденный массовый выезд русскоязычного населения – это выбор между потенциально насильтвенным сценарием, в который могла перерасти борьба за свои права в Казахстане, и возможностью самореализации за ее пределами.

То, что в Казахстане не произошло никаких насильтвенных конфликтов, среди прочего, есть результат широкомасштабного выезда из республики. Это вполне осознают местные историки и политологи. По мнению некоторых из них, эмиграция является положительным фактором, благотворным для внутриполитической стабильности в силу того, что недовольные просто уезжают, а не консолидируются в партии и политические движения по этническому, социальному и языковому признаку (26-27, 140). Впрочем, некоторые российские политологи и историки не исключают развития конфликтных сценариев в Казахстане в будущем (129).

Местные политологи отмечают, что эмиграция в глазах определенной части общества имеет и другие положительные последствия. Она дает национальному государству некоторые “преимущества”, позволяя авто-

матически решать некоторые социальные проблемы (освободившееся жилье, рабочие места). Русскоязычное население покидает республику, не вступая в конфликты. Хотя такие преимущества кажутся сомнительными в долгосрочной перспективе, они действительно сыграли свою позитивную роль в снижении социального и политического напряжения в 1990-е гг. Между тем озабоченность по поводу сохранения целостности и суверенности государства высказывают первые лица страны, так, Премьер-министр К. Токаев указывал на “риски для независимости и стабильности – эти риски исходят изнутри, и извне” Казахстана (176).

Последствия выезда почти четверти населения, составляющего “средний класс” Казахстана, за столь короткий исторический период не могут не сказаться в будущем. Уже сейчас ясно, как серьезно миграция (наряду с другими факторами) повлияла на этнодемографическую, социальную, политическую структуру общества. Экономическое развитие республики требует выработки новых ориентиров и приоритетов. Международная политика при сохранении принципа “многовекторности”, вероятно, потребует ответов на новые и будущие “вызовы”, более жесткие и неожиданные, чем это было в последнее десятилетие прошлого века. Но самое важное – это сохранение мира в самом многонациональном государстве Казахстан. Достижение устойчивого мира и стабильности возможно только на путях согласования интересов всех социальных и этнических групп в обществе. Выработка конкретных практических механизмов согласования, национальный политический диалог – давно назревшая необходимость, которые должны быть ключевыми политическими задачами не только государства, но и всего общества.

### **3.5. Прогноз миграционных движений в Казахстане**

Прогноз миграций может быть только *вариативным*, т.к. существует много переменных, от которых зависит интенсивность миграции: внутренние политические и социально-экономические, а также внешнеэкономические и внешнеполитические. Стабилизация миграционных процессов в целом возможна лишь в контексте глубоких политических и экономических реформ, повышения уровня и качества жизни в Казахстане и соблюдения прав человека и этнических меньшинств.

#### ***Основные тенденции миграционных движений***

При общем исчерпании основного миграционного потенциала и снижении интенсивности эмиграция русскоязычного населения в ближайшие годы сохранится. Темпы выезда этнических немцев снизятся, но эмиграция еще будет продолжаться несколько лет. Трудовая мигра-

ция (временная – сезонная, майтниковая) будет продолжаться, особенно в приграничных с Россией областях на севере и северо-востоке республики. Будет усиливаться демографическое давление Центрально-Азиатских стран, переживающих период демографического перехода, под влиянием которого – в случае проблем на рынке труда в этих странах, будет усиливаться транзитная и трудовая миграция в и через Казахстан.

При сохранении экономических и социальных проблем в странах региона и продолжении военных действий в Афганистане будут увеличиваться незаконная и транзитная миграция, вывоз мигрантов и женщин, наркотрафик и незаконный вывоз оружия, потоки беженцев. Одним из самых серьезных факторов увеличения потока мигрантов, беженцев, внутренне перемещенных лиц являются потенциальная региональная дестабилизация.

В долгосрочных прогнозах миграции должны быть учтены как внутренние, так и внешние социально-экономические и политические факторы. В случае экономического подъема в России эмиграция – как возвратная, так и безвозвратная – увеличится. В случае политической нестабильности в России выезд из Казахстана сократится. Крупные экономические проекты типа строительства нефтепровода через азиатские и/или европейские страны могут увеличить трудовую и транзитную миграцию в регионе.

### *Кратко- и среднесрочный прогноз миграций*

(Сравнение данных поквартальной и погодовой эмиграции за 1992 – 2001 годы свидетельствуют о постепенном затухании объемов и интенсивности миграции. Данные о выезде за пределы республики в 1998-1999 гг. свидетельствуют о падении эмиграционного потока по сравнению с предыдущим периодом. Данные статистики за 2000-2001 гг. говорят о некоторой стабилизации миграционных потоков и сохранении объемов въезда и выезда примерно на одном уровне.)

Потенциал эмиграции во многом исчерпал себя ввиду отсутствия материальных возможностей для переезда и благодаря относительной экономической стабилизации в стране.

В ближайшие годы при условии сохранения внутриполитической стабильности, укрепления тенденций экономического роста в Казахстане и поддержании региональной стабильности можно было бы ожидать стабилизации и продолжения снижения миграционных потоков. В случае экономического подъема возрастет миграция в направлении наиболее благополучных экономических районов, увеличится трудовая иммиграция в Казахстан. Во внутренней миграции сформировались два центра притяжения мигрантов: Алма-Ата, Алма-Атинская область и

Астана, Акмолинская область. Эти тенденции в межобластных и сельских миграциях в направлении больших и малых городов с большой долей вероятности сохранятся в будущем.

Потенциал миграции тесно связан с профессионально – квалификационными характеристиками рабочей силы. Республика Казахстан – это индустриально-аграрная страна с преимущественно добывающими и перерабатывающими отраслями. Отраслевая структура занятых отражает преобладание отраслей тяжелой промышленности, где в первой половине 1990-х гг. было занято около двух третей всех промышленных рабочих, преимущественно русскоязычное население. Это отрасли трудоёмкие, при низкой степени механизации работы в них тяжелая, физическая, связанная с вредными условиями труда, что создает условия для широкого использования труда малоквалифицированных рабочих. В промышленности, как и в экономике в целом, около 50% рабочих было занято ручным трудом. (213-215)

Поскольку эти рабочие вряд ли будут конкурентны на рынке труда в России или любой другой республике, то можно предположить, что значительная часть рабочих, занятых на индустриальных предприятиях в северных и северо-восточных областях Казахстана не будет эмигрировать в Россию безвозвратно, но интенсивная возвратная миграция – маятниковая, сезонная будет, вероятно, наблюдаться во всех приграничных с Россией областях. Эта вероятность возрастёт, если в России начнется экономический подъём. Тогда усилится и трудовая возвратная миграция, и безвозвратная миграция, ибо рынок труда в России огромен.

Фактором внутренней и внешней миграции стали территориальные преобразования в республике. Преобразования были сделаны с целью достижения этнодемографического баланса в новообразованных областях, однако в последующие за этим годы русское население более интенсивно эмигрировало из всех вновь образованных областей в приграничные российские области, и этот процесс, по-видимому, будет продолжаться еще несколько лет.

Фактором, стимулирующим миграцию, является перенос столицы из Алма-Аты, где проживает значительное число русских, украинцев, татар, евреев, немцев и др. Южная столица имеет статус города республиканского значения, и, благодаря развитой инфраструктуре и сосредоточению человеческого потенциала, еще многие годы не потеряет своего значения культурного, научного, образовательного центра, но необходимость развития инфраструктуры в Астане неизбежно приведет к оттоку квалифицированных кадров и капиталов на север, а для тех, кто не найдет там своей ниши, и за пределы Казахстана.

В прогнозах внешней миграции необходимо учитывать внешнеполитические факторы, такие, как противоречия и этнополитические конфликты в Центральной Азии и в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Например, военная операция США в Афганистане в октябре 2001 г. уже привела к скоплению сотен тысяч беженцев на границах Пакистана и Ирана, и, по некоторым сведениям, концентрации нескольких десятков тысяч (от 25 до 75 тыс.) человек на границах с Таджикистаном. Таджикистан только что прошел через гражданскую войну и находится на стадии постконфликтного восстановления экономики. Новые потоки вынужденных переселенцев – большая нагрузка на всю инфраструктуру страны. В то же время Таджикистан не может не принять беженцев, поскольку он ратифицировал международную Конвенцию о беженцах 1951 г. и обязан выполнять свои обязательства.

Согласие Узбекистана участвовать в коалиции по борьбе с международным терроризмом, предоставляя свои авиабазы и воздушное пространство для полетов американских самолетов, вызвало угрозы со стороны движения “Талибан” о возмездии за “предательство” ислама. Вероятность развертывания военных действий на территории соседнего Узбекистана и их потенциального приближения к границам Казахстана также требует разработки мер по укреплению национальной безопасности. Некоторые эксперты говорят о неизбежном в связи с этим расширении американского военного присутствия в регионе. Меры и программы в областях укрепления безопасности в настоящее время с неизбежностью будут учитывать и другие факторы, например, межгосударственные проблемы (неурегулированные территориальные споры Казахстана и Узбекистана), а также внутреннее напряжение и потенциальные конфликты в самом Узбекистане.

Что касается территориальных споров двух стран, то они являются наследием советского прошлого, когда произвольно устанавливались государственные границы, а часть территории одних государств передавались другим государствам по постановлению партии или правительства без учета исторических, регионально-экономических, этнических особенностей расселения. Ещё в советские времена (в середине 1940-х годов) Узбекистану было предоставлено право аренды земли на юге Казахстана, срок которой неоднократно продлевался. Срок последней аренды истек в 1991 гг. И с тех пор продолжаются переговоры о статусе этих территорий и их возврате.

Сложная социально-экономическая ситуация в Узбекистане, особенно в районе Ферганской долины, отягощается политическими проблемами, а именно борьбой за политическое лидерство между региональными элитами. Борьба против религиозного экстремизма при всей серьезности этой проблемы для республики, являясь внешним

прикрытием этой политической борьбы за власть. После террористических актов, совершенных в феврале 1999 г. против президента Узбекистана И. Каримова, в стране прокатилась волна репрессий. Контроль на границе Узбекистана усилился, что вынудило пограничные страны, в том числе Казахстан, укреплять свои границы. В связи с нарастанием напряжения на казахстанско-узбекской границе проблема подписания межгосударственных соглашений и делимитации и демаркации встала как никогда остро.

Демографическое давление Китая и его geopolитическое доминирование в Азиатско—Тихоокеанском регионе всегда будет потенциальным фактором, влияющим на миграционные процессы в Казахстане. Кроме того сохраняется проблема уйгурской автономии в Китае. В случае разрастания этнического конфликта на северо-западе страны может вырасти поток беженцев (уйгуров и казахов в первую очередь), в приграничные с Казахстаном области.

Ситуация в Афганистане остается наименее определенной. Не затянутся ли антитеррористическая кампания США в этой стране так же, как затянулись в недавнем прошлом на много лет действия советских войск в Афганистане. Какое коалиционное правительство будет создано? Будет ли устойчивым политическое урегулирование? Сколько лет продлится экономическое восстановление страны?

Мы не рассматриваем здесь все возможные сценарии развития ситуации в других странах региона, например, в Пакистане, где такой фактор, как установление режима исламского фундаментализма может привести к изменению всех межгосударственных отношений в азиатских странах. Делать прогнозы чрезвычайно трудно, международные альянсы и отношения могут трансформироваться в зависимости от новых вызовов.

Существует ещё один потенциальный фактор миграции, практически не упоминаемый в литературе – эколого-географический. Дело в том, что южные и юго-восточные области Казахстана находятся в зоне повышенной сейсмической активности. Несколько крупных городов, такие как Алма-Ата (1,129 млн. жителей) находятся в сейсмической зоне в 9 баллов, г. Тараз (бывший Джамбул) – 330 тыс. жителей, г. Чимкент – 360 тыс. жителей – 8 баллов, г. Талды-Курган (99 тыс. жителей) – 7 баллов, г. Усть-Каменогорск и г. Семипалатинск – 5 и менее баллов (данные о численности населения городов приведены согласно последней переписи 1999 г.). (85, с. 20) Разрушительные катастрофические геологические события типа землетрясений в южных густонаселенных районах республики могут привести не только к большим человеческим и материальным потерям, но и к массовой стихийной внутренней и внешней миграции.

## *Потенциал миграции (по данным социологических исследований)*

Важную роль в определении потенциала миграции играют социологические исследования. Так, например, исследования, проведенные в 1994 году показали, что 45–47 % русскоязычных респондентов хотели бы уехать из Казахстана. (95) Известно, что реальное число мигрантов составляют половину от потенциальных мигрантов, изъявивших желание покинуть страну, поэтому потенциал миграции русскоязычного населения был очень большим: около 1,5 млн. человек.

На вопрос о том, в каком случае собирающиеся в дорогу готовы отложить свой отъезд, респонденты ответили так:

- |  |          |
|--|----------|
| - если бы улучшилась экономическая ситуация                          | - 48,6 % |
| - если бы я имел твердые гарантии для будущего моих детей            | - 44,8 % |
| - если бы были устраниены всякие ущемления по национальному признаку | - 27,1%  |
| - если бы было введено двойное гражданство                           | - 22,7 % |
| - если бы русский язык стал государственным наряду с казахским       | - 17,7 % |
| - иные причины   | - 1,6 %. |

Лишь 3,2 % опрошенных не были намерены менять своего решения ни при каких обстоятельствах. Что касается группы респондентов, миграционные потенции которых можно определить известной формулой “хотят, но не могут”, то 43,1 % из них не имели средств для переезда, 24,7 % не уверены, что смогут устроиться на новом месте. Очевидно, что вопрос о двойном гражданстве не может быть решен положительно, т.к. это противоречит не только действующей Конституции Казахстана, но и общепринятой международной практике, что могло бы привести к определенной внутренней дестабилизации. Можно отметить, что за прошедшие пять лет этот прогноз подтвердился. Объемы миграции сохранились на уровне, прогнозируемом в исследовании.

Согласно данным других социологических исследований и экспертиных оценок, потенциал эмиграции из Казахстана прогнозируется как 1,2-1,5 млн. человек, из которых 1–1,2 млн. придется на Россию. (21, 51, 139) На основе социологического исследования, проведенного в 1997–1998 гг., российские ученые сделали прогноз, что, несмотря на уменьшение миграционного потенциала, выезд русского и в целом некоренного населения из Казахстана будет продолжаться: 60 % респондентов высказались за отъезд, 10% – что они уедут с высокой вероятностью и 50% – что они вероятнее уедут, чем останутся (139).

## *Прогноз эмиграции в разрезе этнических групп*

Эмиграция в дальнее зарубежье – Германию, Израиль, Грецию, США и в некоторые другие западные страны будет по-прежнему продолжаться. Что касается первых двух стран, то они проводят целенап-

равленную политику репатриации. Хотя правительство в Бонне предпочтло бы, чтобы немцы остались в странах своего нынешнего проживания, процесс эмиграции будет продолжаться как в связи с привлекательностью перспектив в стране с развитой рыночной социально-ориентированной экономикой, так и под давлением нерешенных этносоциальных и этнополитических проблем в республике.

По оценкам экспертов, при общем снижении числа выбывающих массовая эмиграция немцев будет продолжаться ещё несколько лет. Ослабить эмиграцию немцев могло бы выполнение Соглашений, подписанных казахстанско – германской Межправительственной комиссией по вопросам немцев, проживающих в Республике Казахстан, решение проблем в области образования, культуры, коммуникаций, развитии малого и среднего бизнеса в местах компактного проживания немецкого населения. Невыполнение этих соглашений казахстанской стороной подталкивает оставшихся 0,3 млн. немцев к отъезду.

**Казахское население в потоках иммиграции** представлено группами переселенцев, которые прибыли в Казахстан из-за рубежа (Монголия, Китай, Иран и др.). Они прибыли в соответствии с государственной политикой репатриации этнических казахов, которая включает в себя организованное переселение, прием, социальное обустройство и содействие экономической активности (создание рабочих мест, содействие в предпринимательской деятельности, организация профессионального обучения и переподготовки и т.д.) репатриантов, беженцев и других переселенцев-казахов. Некоторые репатрианты из-за рубежа в настоящее время возвращаются назад. На фоне экономического кризиса в республике политика репатриации испытывает серьезные трудности. Некоторые из репатриантов не сумели адаптироваться, другие не удовлетворены условиями жизни. (162)

Основная казахская диаспора в России проживает в приграничных с Казахстаном областях, поэтому можно прогнозировать развитие различных типов стихийной возвратной миграции казахов в этом регионе. Можно прогнозировать значительную миграцию этнических казахов из Узбекистана в ближайшие годы из-за неудовлетворенности и политической напряженности в этой стране.

Казахи в целом не склонны покидать свою страну и к эмиграции их может подтолкнуть сложная совокупность экономических, социальных и экологических причин. Угроза эмиграции представителей тонкого слоя казахской интеллигенции связана с политическими факторами, перспективой развития демократических реформ в республике.

Что касается других крупных этнических групп, таких как уйгуры и корейцы, то их выезд будет незначительным. Уйгуры исторически давно проживают в Казахстане. Они исповедуют мусульманскую рели-

гию, в прежние годы имели равный доступ к образованию и служебной карьере в любой профессиональной области. Сейчас этот доступ уменьшился. Однако существуют социальные, профессиональные ниши, которые они устойчиво занимают в обществе. Много представителей уйгурской национальности в науке, культуре, а также в сельском хозяйстве и бизнесе, поскольку уйгуры традиционно преуспевали в торговле.

Сложившийся социальный и экономический статус этой этнической группы наряду с внешним фактором – отсутствием самостоятельного государственного образования, даёт возможность предположить, что уйгурская диаспора останется одной из самых многочисленных в Казахстане. Китай, по наблюдению экспертов, проводит политику, направленную на увеличение китайского населения в Синьцзян-Уйгурском автономном районе и, безусловно, не планирует повышать политический статус СУАР. Либеральное движение уйгур за самоопределение Уйгурстана в качестве независимого государства подавляется, а прием беженцев и вынужденных переселенцев из СУАР воспринимается китайскими властями негативно. Казахстан и Китай в своих двусторонних соглашениях зафиксировали, что обе стороны не вмешиваются во внутренние дела друг друга и не одобряют сепаратистских движений.

Статистика по внешней миграции уйгур на протяжении второй половины 1990-х гг. свидетельствовала о довольно низкой миграционной подвижности. В 2000 г. по сравнению с 1996 г. выбытие за пределы Казахстана сократилось более чем в два раза и составило 119 чел. Впервые за последние годы в 2000 г. уйгуры имеют в международном обмене положительное сальдо миграции в 11 человек. (52) Согласно последней переписи, уйгурское население составляет 210 тыс. человек. (85, с.11)

Это же относится и к корейцам. Довольно высокий экономический и социальный статус этой группы, отсутствие политики репатриации со стороны Южной и Северной Кореи, установка представителей диаспоры на “прорастание” в Казахстане, политическая лояльность, слабое владение корейским языком, – все это говорит в пользу того, что корейцы не будут в массовом порядке покидать республику. Это подтверждают и статистические данные: в 1994-м “пиковом” году в дальнее зарубежье эмигрировало 96 чел., а в ближнее – 1,7 тыс. корейцев, т.е. всего 1,8 тыс. чел. из 110-тысячной диаспоры. (См. Приложение, таблица 5)

В 2000 г. эмиграция корейцев составила: в дальнее зарубежье – 70 чел., в ближнее – 787 чел., всего выбыло – 857 чел. Отрицательное сальдо внешней миграции в 2000 г. составило – 343 человека и повысилось в два с лишним раза по сравнению с 1999 г. (51-52) Согласно последней переписи, корейское население составляет 99,6 тыс. человек. (85) По сравнению с уйгурами, темпы выезда корейцев не снизились так сильно. Динамика сокращения выезда корейцев за пределы Казахстана в

целом совпадает с динамикой сокращения эмиграции из республики в целом, т.е. почти в 3 раза в 2000 г. по сравнению с 1994 г. За этот же период число корейцев, выехавших в страны дальнего зарубежья, сократилось незначительно.

**Греция и Израиль** – обе страны продолжают политику репатриации, начатую в начале 1990-х. В 2000 г. в Израиль прибыл миллионный переселенец – еврей из стран бывшего Советского Союза. Евреи из Казахстана составляют небольшую часть от всего числа иммигрантов в Израиль, однако почти вся еврейская диаспора выехала из республики за прошедшее десятилетие. Согласно переписи 1999 г., численность лиц еврейской национальности составила 99,6 тыс. чел.

**Польша.** С 1 января 2001 г. польское государство начинает политику благоприятствования тем полякам из Казахстана и других республик СНГ, которые хотели бы вернуться на свою историческую родину. Программа включает техническую, финансовую и организационную помощь репатриантам при возвращении и для их интеграции в польское общество.

Интенсивность эмиграции из Казахстана будет также зависеть от *миграционной политики зарубежных стран*. В связи с увеличением числа иммигрантов из стран Центральной и Восточной Европы и СНГ в 1990-е гг., а также из-за резко возросшего потока беженцев в результате кризиса в Югославии в 1999 г., многие западные страны начали изменять в последнее десятилетие свое законодательство и решили обеспечивать более строгое его выполнение.

Многие из важнейших стран иммиграции, в частности, Австрия, Германия, Великобритания, Канада, Франция и страны Северной Европы уже приняли эти меры, а другие, например, Голландия, планируют сделать это в ближайшем будущем. Законодательные изменения и обеспечение их выполнения относятся к числу факторов, которые буквально за два-три года могут привести к значительному снижению числа лиц, стремящихся получить убежище в стране. Как это, например, случилось в Западной Европе, где число ищущих убежище сократилось от 0,7 млн. в 1992 году до 0,3 млн., или более чем в 2 раза, в 1994 году. (104)

Значительную долю миграций в Польшу и другие Центрально-европейские страны составляет среднесрочная и краткосрочная трудовая миграция либо в целях поисках работы, либо в коммерческих целях, в особенности из Беларуси, Украины, России и других стран СНГ, включая Казахстан. Данные социологических исследований подтвердили, что значительное число казахстанских коммерческих мигрантов (челноков) выезжало в Польшу в начале 1990-х гг.

Западноевропейские страны являются, как правило, странами достижения, а восточноевропейские государства – странами транзитной миграции из СНГ и третьего мира. Поскольку западные страны ужес-

точили ограничения на иммиграцию, многие из транзитных мигрантов остаются в Центральной Европе.

Миграция из Казахстана в страны Центральной и Восточной Европы с коммерческой целью была интенсивной в начале 1990-х гг. Конец 90-х, и особенно 2000 г. характеризовался увеличением числа иммигрантов, ищущих убежище. В средствах массовой информации в течение года появляются сообщения об обращении казахстанских граждан в миграционные службы западных стран (Норвегии, Бельгии, Великобритании, Германии и др.).

В странах западной и центральной Европы существует понимание того, что позитивные экономические и политические изменения в СНГ будут способствовать предупреждению нежелательной масштабной миграции населения в более развитые страны связано с . Для предупреждения значительного притока иммигрантов западные правительства могли бы внести вклад в устранение причин этой проблемы, прежде чем они приобретут критический характер. Активная экономическая помощь из-за рубежа и всё возрастающая роль превентивной дипломатии могут оказаться в долгосрочной перспективе более эффективным решением, чем прямой контроль, направленный на ограничение роста массовой иммиграции.

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ**

### **4.1. Правовое регулирование миграционных процессов**

Республика Казахстан переживает трудный процесс перехода к рыночной экономике и правовому государству, что предполагает создание законодательной базы во всех основных сферах жизни общества. Интеграция Казахстана в мировое сообщество требует примата международного права над внутригосударственным. Согласно Конституции Республики Казахстан 1995г., международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются, за некоторыми исключениями, непосредственно.(102 )

Международно-правовую основу регулирования миграционных процессов определяют основные международные договоры и конвенции в данной и сопредельных областях. По “иерархии” это, прежде всего, основные международные документы в области прав человека, такие как Всеобщая декларация прав человека (1948), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966), факультативные протоколы к ним, конвенции МОМ, УВКБ ООН, МОТ и др. Всеобщая декларация прав человека не имеет прямой юридической силы, однако вступая в члены ООН, каждая страна “автоматически” обязуется выполнять рекомендательные положения Всеобщей декларации.

Казахстан стал членом ООН в 1992 г. и с тех пор ратифицировал пять основных документов: Международную Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Конвенцию о правах ребенка, Конвенцию ООН 1951 г. “О статусе беженцев” и протокол к ней 1967 г., 15 конвенций Международной Организации Труда (см. таблицу 10 в Приложении).

Республике еще предстоит подписать основополагающие документы в области права, которые вошли в Международный билья о правах человека, включающий международные пакты по экономическим, социальным, политическим правам, а также конвенции в области защиты труда и др. Ратификация подобных международных документов – длительный процесс, поскольку он налагает на Казахстан серьезные обязательства в области защиты прав человека и соблюдения законности.

Нарушение этих обязательств приводит к определенным противоречиям. Например, в декабре 1998 г. Казахстан ратифицировал международную Конвенцию о статусе беженцев 1951 года” и Протокол к ней 1967 г. Однако существующая практика в отношении беженцев и лиц, находящихся в ситуации, схожей с ситуацией беженцев, не всегда отвечает международным стандартам, принятым на себя Казахстаном. Так, государство нарушает основной принцип в отношении беженцев, а именно принцип невысылки; в республике ограничен доступ к процедуре получения статуса беженца для лиц из стран СНГ, например, таджиков и чеченцев, и только афганские граждане могут получить статус беженца. Кроме того в законодательстве республики слабо отражены те права, которые имеют беженцы в соответствии с международными документами, и нарушение прав беженцев затрудняет их интеграцию в обществе.

В 1999 г. при консультациях с УВКБ ООН был разработан законопроект РК “О беженцах”. Данный законопроект был призван преодолеть недостатки национального законодательства и способствовать оперативному решению процедурных вопросов. В 2001 г. законопроект “О беженцах” прошел слушания в Парламенте и был одобрен, однако так и не был ратифицирован. Некоторые эксперты считают, что одной из причин этого являются финансовые затруднения, которые испытывает Казахстан при решении проблем беженцев, другие полагают, что вопрос о беженцах является политически чувствительным моментом во взаимоотношениях с некоторым странами: Китаем, Россией, Узбекистаном.

Остается сложной ситуация с другими международными документами, например, в области правового регулирования трудовых отношений. С 1996 по 2001гг. Казахстан ратифицировал 15 конвенций Международной Организации Труда (МОТ), но ни одна из них не вступила в силу. Среди приоритетных конвенций, которые Казахстану необходимо ратифицировать в ближайшие годы, находится ряд других конвенций МОТ в области трудовой миграции. К ним относятся Конвенция №97 “Трудящиеся – мигранты” и Конвенция № 143 “О трудящихся – мигрантах (дополнительные положения)” 1975 г.

Положения Конвенции №97 “Трудящиеся – мигранты” имеют целью регламентировать условия, обеспечивающие миграцию трудящихся, а также гарантирующие трудящимся мигрантам равенство обращения в определенных сферах. В Конвенции имеются положения о сотрудничестве служб занятости различных государств и других учреждений, имеющих отношение к миграции, а также положения о бесплатности услуг, оказываемых государственными службами трудаустроства.

Согласно Конвенции №143 “О трудящихся – мигрантах”, необходимо, чтобы государство, ее ратифицировавшее, стремилось определять, имеются ли на его территории незаконно нанятые трудящиеся – мигранты, а также начинается ли с его территории, проходит ли через эту территорию или прибывает на нее какое-либо миграционное движение трудящихся, в результате чего трудящиеся оказываются в условиях, противоречащих международным нормам или национальному законодательству. Конвенция требует принять все соответствующие меры как на национальном, так и на международном уровнях: а) для пресечения тайного миграционного движения и незаконного найма мигрантов; б) против организаторов незаконного или тайного передвижения мигрантов, а также против тех, кто занимает трудящихся, иммигрировавших в незаконных условиях (статья 3 Конвенции).

Согласно статье 10 Конвенции, каждое государство, ее ратифицирующее, обязуется разработать и осуществлять национальную политику, направленную на содействие и гарантию при помощи методов, соответствующих национальным условиям и практике, равенства возможностей и обращения в отношении труда и занятости, социального обеспечения, профсоюзных и культурных прав и индивидуальных и коллективных свобод для лиц, находящихся на законных основаниях на его территории в качестве трудящихся – мигрантов. (153)

В связи с тем, что в Республике Казахстан в 1990-е годы интенсифицировались миграционные процессы, в том числе быстро развивается неконтролируемая трудовая миграция, транзитная и незаконная миграция, ратификация Конвенции МОТ о трудящихся-мигрантах чрезвычайно важна. Для укрепления правовых основ в борьбе с незаконной миграцией Казахстан в декабре 2000 г. подписал Конвенцию ООН против транснационально организованной преступности и два Протокола против вывоза мигрантов и похищения людей.

Основой для национального законодательства служат не только международные договоры и конвенции, но и международные соглашения государств – двухсторонние и многосторонние договоры и другие международно-правовые средства. Этот уровень правового регулирования будет более подробно проанализирован в главе, посвященной международному сотрудничеству Казахстана в области миграции.

Основой правового регулирования вопросов миграции в Казахстане является Конституция республики, как первая ее редакция, принятая 28 января 1993 г, так и вторая, принятая 30 августа 1995 года. В Конституции закрепляются как неотъемлемые права и свободы человека: право свободного передвижения по территории Казахстана и свободного выбора места жительства, кроме случаев, оговоренных законом; право выезда за пределы Республики, а для ее граждан – право беспрепятственного возвращения в Республику (Раздел 2, статья 21). (102)

Первым основным нормативным актом, регламентирующим правовое положение мигрантов, был Закон Республики Казахстан «Об иммиграции» от 26 июня 1992 г. (утратил силу в 1997 г. в связи с принятием нового Закона «О миграции населения» от 13 декабря 1997 г.). Закон «Об иммиграции» Республики Казахстан на тот период составлял правовую основу регулирования и организационно-целевого обеспечения переселения в республику этнических казахов, создания необходимых условий жизни на новом месте для беженцев, для лиц и семей, возвращающихся на свою историческую родину.

К видам иммиграции Закон «Об иммиграции» от 26 июня 1992 г. относил беженцев, беженцев-репатриантов, лиц, которым предоставляется политическое убежище, коллективную, семейную, трудовую иммиграцию. Закон устанавливал правовой статус иммигрантов: иностранцев – граждан других государств, лиц, имеющих двойное гражданство, в том числе и Республики Казахстан, лиц без гражданства, а также их семей и коллективных общин, изъявивших желание переселиться в Республику Казахстан. (156)

В Законе не раскрывались понятия «беженец» и «иммиграция», не предусматривались правовые последствия для лиц, имеющих статус иммигранта, не объяснялось, чем «беженец» или «беженец-репатриант» отличаются от обычного иммигранта; не был полным перечень субъектов, подпадающих под действие закона. Закон в основном концентрировался на организации переселения лиц казахской национальности из-за рубежа, для чего планировалось создание специального иммиграционного ведомства, а также образование Государственного иммиграционного фонда.

Закон устанавливал ежегодные квоты иммиграции. Согласно статьи 6, Президент республики Казахстан по представлению Кабинета Министров Республики Казахстан устанавливал квоту иммиграции на каждый календарный год, квотой определялись предельное число и виды иммигрантов с указанием стран, из которых они прибывали, материально-финансовые ресурсы, необходимые для их приема, обустройства и адаптации, а также регионы, куда они должны переселяться, типы хозяйств (учреждения и предприятия), в которых они должны быть трудоустроены.

Закон впервые ввел понятие “трудовая иммиграция” и определил принципы ее регулирования (статья 21). В трудовой иммиграции приоритетное значение имело привлечение в республику специалистов высокой квалификации из-за рубежа в интересах кадрового обеспечения наиболее важных отраслей хозяйства, а также для обучения местных кадров.

Для регулирования процессов миграции в Республике Казахстан в 1990-е гг. были приняты следующие нормативно-правовые акты: Закон Республики Казахстан “О гражданстве” от 20 декабря 1991 г., Указ Президента “О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан” от 19 июня 1995 г. (в дальнейшем действующий с изменениями, внесенными в соответствии с законами РК от 19 июня 1997 г., 1 марта 2001 г., 16 марта 2001 г.); Указ Президента Республики Казахстан “О порядке предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в Республике Казахстан” от 15 июля 1996 г. (в дальнейшем действующий с изменениями, внесенными Указом Президента от 19 апреля 2000 г.); Указ Президента Республики Казахстан “О порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Казахстан” от 27 сентября 1996 г.; Постановление Правительства “Отдельные вопросы правового регулирования пребывания иностранных граждан в Республике Казахстан” от 28 января 2000 г.; Закон Республики Казахстан “О миграции населения” от 13 декабря 1997 г. (в дальнейшем действующий с изменениями, внесенными в соответствии с законом РК от 1 марта 2001 г.) и др.

Указом Президента Республики Казахстан “О порядке предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в Республике Казахстан” было утверждено Положение, в котором регламентировался порядок предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в Республике Казахстан. Согласно этому Положению, на основании общепризнанных норм международного права, в соответствии с Конституцией и действующим законодательством Республика Казахстан предоставляет политическое убежище лицам и членам их семей, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране гражданства или места проживания за общественно-политическую деятельность, расовую или национальную принадлежность, религиозные убеждения, в случаях нарушения прав человека, предусмотренных нормами международного права.

Ходатайство о предоставлении политического убежища пишется на имя Президента РК. Порядок подачи данного заявления предусматривает два случая в зависимости от местонахождения заявителя: на территории Республики Казахстан либо в другой стране, где ходатайство

подается в соответствующее дипломатическое представительство, которое направляет его в республику.

До решения вопроса о предоставлении политического убежища в РК ходатайствующий должен отмечаться в указанных учреждениях по месту своего проживания не реже двух раз в месяц. Для принятия решения требуется заключение Министерства иностранных дел, Министерства внутренних дел и Комитета национальной безопасности о целесообразности предоставления тому или иному лицу политического убежища. После получения соответствующего запроса материалы о предоставлении убежища поочередно проходят следующие инстанции: Отдел гражданства Администрации Президента РК и Комиссию при Президенте РК по вопросам гражданства; Президент РК принимает соответствующий указ. Лицо, получившее политическое убежище в Казахстане, получает соответствующее свидетельство в Департаменте миграции и вид на жительство в органах внутренних дел.

В Положении определяется ряд условий, при которых политическое убежище не предоставляется (например, если данное лицо преследуется за действия, признаваемые законодательством РК преступлением, или виновно в совершении действий, противоречащих целям и принципам ООН; привлечено в качестве обвиняемого по уголовному делу; имеет гражданство третьей страны, где оно не преследуется и т.д.), а также определяются случаи, когда право политического убежища в Казахстане утрачивается. Сюда входят: добровольный отказ от политического убежища в РК; обретение гражданства РК или другой страны; добровольный возврат в страну своей гражданской принадлежности или выезд на постоянное жительство в третью страну и т.д. Кроме того решением Президента РК данное лицо может быть лишено политического убежища в случаях занятия им деятельностью, противоречащей интересам национальной безопасности РК, целям и принципам ООН; если лицо совершило умышленное преступление и в отношении него имеется вступивший в силу обвинительный приговор суда.

Наиболее важным моментом Положения является то, что лица и члены их семей, получившие политическое убежище в Казахстане, пользуются всеми правами и свободами, а также исполняют обязанности, предусмотренные Конституцией и действующим законодательством РК.

Указ Президента Республики Казахстан “О порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Казахстан” (1996) утвердил Положение о порядке рассмотрения вопросов, связанных с принятием и выходом из гражданства республики. Положение определяет порядок приема, оформления и рассмотрения ходатайств (заявлений) о приеме и восстановлении в гражданстве РК, а также о выходе и утрате гражданства РК в соответствии с Конституцией РК, Законом РК “О гражданстве Республики Казахстан” и международными договорами.

ми, подписанными Казахстаном. Основными субъектами, на которых распространяется данный нормативно-правовой акт, являются иностранные граждане и лица без гражданства, пожелавшие принять гражданство Казахстана.

Согласно Положению о гражданстве РК могут быть приняты лица, постоянно проживающие на территории республики не менее 5 лет, причем этот срок должен быть непрерывным. Кроме того гражданами РК могут стать лица, состоящие в браке с гражданами РК и всевозможные переселенцы из других государств.

Относительно своего приема в гражданство Казахстана указанные лица должны подать соответствующее заявление на имя Президента РК и ряд необходимых документов (автобиографию, свидетельство о рождении и др.) в местные органы внутренних дел на территории Казахстана, либо в консульские учреждения в стране проживания. Затем документы направляются, соответственно, в Министерство внутренних дел и Министерство иностранных дел Казахстана, откуда их, в свою очередь, персылают в Отдел гражданства Администрации Президента республики.

МВД и МИД прежде чем направить документы в Отдел гражданства посылают их для согласования в Комитет национальной безопасности, который может возразить по поводу приема данного лица в казахстанское гражданство. В этом случае КНБ должен четко указать мотивы своего возражения и представить их в Комиссию при Президенте РК по вопросам гражданства. В случае одобрения данным ведомством направленных ему документов они, как уже отмечалось выше, передаются в Отдел по гражданству, который, в свою очередь, со своим заключением о возможности приема в гражданство РК передает их в вышеназванную Комиссию. Отдел также рассматривает заявления относительно восстановления в казахстанском гражданстве и выхода из него.

Комиссия по вопросам гражданства образуется Президентом РК для предварительного рассмотрения материалов о приеме гражданства РК, восстановлении в нем и выходе из него. В состав Комиссии входят депутаты парламента, представители соответствующих государственных органов и общественных объединений. Она рассматривает материалы и по каждому ходатайству вносит свои предложения, которые подает Президенту РК для принятия им решения. Глава государства издает соответствующий указ. Такой же порядок рассмотрения заявлений о восстановлении гражданства РК, с приложением дополнительных документов, которые подтверждают бывшую принадлежность лица казахстанскому гражданству.

В Положении также определены случаи, когда лицо может утратить гражданство Казахстана. Во всех случаях лицо уведомляется о причинах и основаниях принятия решения об утрате им гражданства Казах-

стана. Необоснованный отказ в приеме заявлений по вопросам гражданства, нарушение сроков рассмотрения материалов и совершение чиновниками соответствующих органов иных неправомерных действий в процессе рассмотрения дел относительно вопросов гражданства можно обжаловать в судебном порядке либо обратившись с жалобой к вышестоящему должностному лицу. Жалобы на решения по вопросам о принадлежности к гражданству и утраты гражданства подаются на имя Президента РК.

Развитие правовой базы регулирования миграции нашло свое отражение в законе “О миграции населения” (1997 г., действующего с изменениями от 1 марта 2001 г.). В законе 7 глав, регламентирующих порядок иммиграции, условия пребывания иностранцев и лиц без гражданства, вопросы трудовой миграции и др. В главе 1 даются определения основным понятиям, используемым в законе. Согласно определению, мигранты это лица, осуществляющие пространственное перемещение вне зависимости от причин перемещений, их длительности и пространственных границ.

В законе дано определение “беженцы”, которое в целом отвечает международным стандартам. В законе также присутствует и понятие “беженцы-репатрианты”, которыми, согласно определению, являются “лица (их потомки), насильственно или противоправно изгнанные в свое время из Казахстана в результате преследования по политическим, национальным, религиозным и другим мотивам, в настоящее время вынужденно переселяющиеся в Республику Казахстан”. Понятие “беженцы-репатрианты” мало соответствует международному определению “беженца” и его включение продиктовано необходимостью обоснования политики репатриации, которое проводит казахстанское государство.

В ст. 3 изложены основные принципы регулирования миграции населения, среди которых:

- обеспечение прав человека на свободный выбор места проживания, свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, свободу передвижения;
- недопустимость какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любым иным обстоятельствам;
- обеспечение соответствия миграционного законодательства Республики Казахстан международным нормам и рекомендациям Международной организации по миграции с учетом современного социально-экономического положения республики, ее исторического прошлого и традиций, перспектив развития;

- всестороннее содействие депатриации казахов на свою историческую родину, организации их расселения, создание рабочих мест и осуществление комплекса других мер обеспечения адресной помощи и социальной защиты переселенцев коренной национальности;
- сотрудничество с другими странами, особенно принимающими иммигрантов, в области снижения нелегальной миграции в виде учебного образования, профессиональной подготовки, трудовой миграции и другие принципы.

В законе “О миграции населения” имеются несколько статей, регламентирующих отношения в области трудовой миграции. В главе 2, статьях 5-8 установлено, что порядок осуществления трудовой и профессиональной деятельности иностранцев и лиц без гражданства на территории Республики Казахстан и граждан Республики Казахстан за границей определяется Правительством республики и осуществляется по разрешению и под контролем уполномоченного органа и его служб на местах, если иное не предусмотрено законодательством и международными договорами Республики Казахстан. (155 )

При регулировании трудовой миграции приоритетное значение имеет защита внутреннего рынка труда. При этом не допускается высение трудящихся-мигрантов, законно допущенных на территорию Республики Казахстан в связи с положением на рынке труда. Согласно статьи 6, граждане Казахстана, кроме лиц, находящихся на воинской службе, имеют право на трудовую деятельность за границей. Впервые в законе дифференцируются трудовая миграция и трудовая деятельность иностранцев и лиц без гражданства в случаях, предусмотренных законодательством. В статье 7 определены условия пребывания иностранцев и лиц без гражданства в Республике Казахстан по трудовой миграции.

Статья 8 регламентирует осуществление трудовой деятельности гражданами государств – участников Содружества Независимых Государств на территории Республики Казахстан. Трудовая деятельность этих граждан осуществляется в соответствии с настоящим Законом и договорами, заключенными между государствами СНГ, как на двусторонней, так и многосторонней основе. Эта статья находит свое подтверждение в Соглашении о сотрудничестве в области трудовой миграции и защите трудящихся-мигрантов, заключенном между странами СНГ на межправительственном уровне 15 апреля 1994 г.

В связи с распространением трудовой миграции в 1990-е гг. постепенно формируется нормативно-правовая база в областях, смежных с трудовой миграцией, либо посвященной непосредственно этой проблеме. Помимо упомянутого закона “О миграции населения” в последние годы были приняты: Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, от 17 апреля 1995 года «О лицензировании»; Постановление Правительства Республики Казахстан от 25 июня 1999 г. «Об утвер-

ждении правил по вопросам лицензирования привлечения иностранной рабочей силы и вывоза рабочей силы из Республики Казахстан за границу» (при этом утратило силу Постановление Правительства от 4 июня 1997 г.); закон «О труде в Республике Казахстан» от 10 декабря 1999 г.; закон Республики Казахстан «О занятости населения» от 23 января 2001 г.; Постановление Правительства от 19 июня 2001 г. «Правила определения квоты и выдачи разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы в Республику Казахстан» и др. (70, 92, 100, 159, 212, 267)

Однако в целом законодательная база в области трудовой миграции еще не сформирована. Регулирование отношений в области трудовой миграции осуществляется в основном на основе вышеуказанных постановлений и указов президента и правительства. В Постановлении от 19 июня 2001 г. «Правила определения квоты и выдачи разрешений...» Правительство утвердило правила выдачи разрешений на деятельность, связанную с привлечением иностранной рабочей силы, правила осуществления трудовой и профессиональной деятельности иностранцев и лиц без гражданства на территории Республики Казахстан. (92) Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казахстан, согласно Постановлению, является исполнительным органом и ежегодно вносит в Правительство проект нормативного акта об установлении квоты на предстоящий год.

Разрешение на привлечение иностранной рабочей силы получают работники следующих категорий: руководящий состав организаций, специалисты с высшим и средним специальным образованием, индивидуальные предприниматели и квалифицированные рабочие. Согласно Постановлению, разрешение действует на территории указанной области, гг. Астаны и Алма-Аты, однако предоставляет работодателю определенную свободу.

Иностранные физические и юридические лица получают разрешения на таких же условиях, что и физические и юридические лица Республики Казахстан, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Казахстан. Согласно Постановлению, иностранные граждане могут осуществлять трудовую и профессиональную деятельность в Республике Казахстан на основании заключенного с работодателем индивидуального трудового договора в соответствии с трудовым законодательством Республики. Постановление регламентирует также ответственность и контроль за соблюдением правил, которые возлагаются на Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казахстан и его территориальные органы. Центральный исполнительный орган информирует Министерство внутренних дел, Комитет национальной безопасности Республики Казахстан о выданных разрешениях на привлечение иностранной рабочей силы.

Согласно статье 8, при принятии решения о выдаче разрешения на привлечение иностранной рабочей силы центральный исполнительный орган руководствуется интересами государства по защите внутреннего рынка труда и может ограничивать численность привлекаемых иностранных граждан при наличии соответствующих предложений на внутреннем рынке труда. В “Правилах...” определяются дополнительные условия выдачи разрешений, которые предусматривают программу подготовки и переподготовки казахстанских работников с целью замены ими иностранных работников по окончанию их работы в Казахстане.

При установлении международным договором или соглашением, участником которого является Республика Казахстан, иных правил перемещения рабочей силы, применяются правила международного договора (соглашения). Данное Постановление учитывает международную практику и, открывая возможности привлечения иностранной рабочей силы в Казахстан, с другой стороны, включает механизмы контроля за процессом трудовой миграции путем представления списков ввозимой рабочей силы в компетентные органы республики, установления порядка доставки рабочей силы к месту проживания, разработки квалификационных требований на право занятия разрешенным видом деятельности и др.

Постановление Правительства от 19 июня 2001 г. более гибко регулирует квоту на привлечение иностранной рабочей силы, но жестче регламентирует правила выдачи разрешений работодателям и контроль за функционированием рабочей силы. Эти меры, так же как и все разрабатываемые в республике нормативно-правовые акты, направлены на выполнение двойкой роли: с одной стороны – защитить внутренний рынок труда, а с другой – обеспечить равную защиту прав как отечественной, так и иностранной рабочей силы.

Если трудовая иммиграция в республике в той или иной мере находится в сфере правового регулирования, то **трудовая эмиграция** является практически неразработанной областью казахстанского законодательства. На граждан Республики Казахстан, выезжающих по трудовому договору за границу, распространяется трудовое законодательство страны, импортирующей рабочую силу, а также международно-правовые нормы, регулирующие трудовую миграцию. (153)

Согласно части 2 статьи 11 Конституции 1995 г., Республика Казахстан гарантирует свою защиту и покровительство за границей, и таким образом государство несет ответственность за судьбу своих граждан, работающих за границей. (102) Первым нормативным правовым актом, который предусматривал возможность казахстанским гражданам работать за границей, был Закон Казахской ССР “О занятости населения” (1991 г.), в котором в числе основных принципов политики государства в области занятости была названа организация международ-

ного сотрудничества в решении проблем занятости, включая работу граждан за рубежом и работу иностранных граждан в республике (статья 4). Однако Закон в этой части носил в основном декларативный характер.

Слабость развития институциональных механизмов защиты интересов граждан Республики Казахстан, выезжающих на работу за границу, выражается уже в том, что даже в Законе “О миграции населения” в перечень прав и обязанностей уполномоченного органа не входила организация вывоза рабочей силы за рубеж.

Расширение международных торгово-экономических, политических и культурных связей способствовало принятию Постановления Кабинета Министров Республики Казахстан от 31 мая 1994 г. “Об утверждении правил об условиях труда работников Республики Казахстан за границей”. Данные правила фактически являлись первым нормативным правовым актом, регламентирующим труд граждан Республики Казахстан за рубежом, однако распространялись в основном на государственных служащих и членов их семей, направляемых на работу в дипломатические, торговые и иные представительства и организации республики, а также на работников государственных органов, направляемых в служебные командировки за границу.

В то же время в примечании к пункту 1 Правил констатируется, что “условия труда работников Республики Казахстан, направленных на работу за границу в соответствии с контрактами (договорами, соглашениями) с иностранными предприятиями, организациями и учреждениями, регулируются этими контрактами (договорами, соглашениями) с соблюдением требований законодательства Республики Казахстан о труде”.

23 января 2001 г. вступил в силу новый Закон Республики Казахстан «О занятости населения». Данный Закон регулирует общественные отношения в сфере занятости населения с учетом новых реалий периода перехода к рыночной экономике. В отличие от ранее действовавших новый Закон о занятости ориентирован прежде всего на проведение активных мер политики занятости, мотивацию к поиску работы и предоставление социальной защиты наиболее уязвимым категориям населения, стимулирование трудовой миграции.

На современном этапе вопросы регулирования трудовой эмиграции наиболее полно отражены в уже упомянутом Постановлении Правительства Республики Казахстан от 25 июня 1999 года «Об утверждении правил по вопросам лицензирования привлечения иностранной рабочей силы и вывоза рабочей силы из Республики Казахстан за границу». (159)

В Постановлении регламентируется общий порядок осуществления трудовой и профессиональной деятельности граждан Республики Ка-

захстан за границей. Граждане Казахстана осуществляют трудовую деятельность за границей по собственной инициативе или в результате посреднической помощи по трудоустройству со стороны юридических или физических лиц. Условия осуществления трудовой и профессиональной деятельности граждан республики за границей определяются в контрактах с работодателями в соответствии с законодательством государства трудоустройства.

Следует отметить, что изучение законодательства Республики Казахстан в области трудовой миграции выявляет его неразработанность и противоречивость. С одной стороны, с начала 1990-х годов идет разработка правовых норм, учитывающих современные социальные и экономические изменения, принимаются законы и иные нормативные акты в области труда, миграции и гражданства. С другой стороны, в связи с широкомасштабной миграцией, напряженностью на рынке труда и другими экономическими проблемами законотворческая работа значительно отстает от современных потребностей. (153)

Необходима активизация в сфере международного сотрудничества, в первую очередь с Международной организацией по миграции и Международной организацией труда для скорейшей ратификации важнейших конвенций и приведения законодательных и иных нормативно-правовых актов республики в соответствие с международно-правовыми нормами.

Необходимо развивать правовое регулирование трудовой миграции между странами СНГ на основе двусторонних и многосторонних соглашений и обеспечивать имплементацию принятых законов, так как кооперация на рынке труда происходит прежде всего на региональном уровне, и отсутствие правовой базы сдерживает потенциальное сотрудничество государств Центральной Азии, Евразийского Экономического Сообщества и СНГ.

Обеспечение правовой защиты национального рынка труда, защиты прав граждан, работающих за пределами страны, а также прав иностранных граждан, работающих в Республике Казахстан – основные направления эффективного регулирования трудовой миграции в Казахстане.

Следует особо подчеркнуть, что в республике периодически принимаются программы стратегических направлений в области миграционной политики. Так, в 1997 г. был принят Указ Президента Республики Казахстан “Основные направления миграционной политики до 2000 года”, в 1998 г. Правительство утвердило “Концепцию депатриации этнических казахов на историческую родину”. В 2000 г. были одобрены два важных документа: Постановление Правительства № 1346 “О концепции миграционной политики Республики Казахстан” и Постанов-

ление Правительства №1272 “О концепции государственной демографической политики Республики Казахстан”. Оба документа не имеют юридической силы, однако играют важную роль при выработке основных направлений миграционной политики. (104–105, 212)

В Постановлении “О концепции миграционной политики Республики Казахстан” обозначены принципы, приоритеты, основные направления и механизмы реализации миграционной политики на переходный период и на долгосрочную перспективу.

Наиболее существенными приоритетами миграционной политики в переходный период в концепции названы: обустройство оралманов (репатриантов), их адаптация в местах расселения и интеграция в социальную среду; предупреждение потоков вынужденной миграции, в том числе незаконной и ее негативных последствий; обеспечение условий для быстрой интеграции в социальную среду лиц, признанных беженцами; добровольного возвращения беженцев в государства прохождения в случае уреглирования конфликта, создание и развитие системы иммиграционного контроля; содействие сокращению и стабилизации эмиграционных процессов, в том числе предотвращению утечки интеллектуального потенциала республики; обеспечение регулирования внутренней и внешней трудовой миграции.

В долгосрочной перспективе предполагается:

- переориентация миграционных потоков на основе создания соответствующих социально-экономических предпосылок;
- создание условий для сохранения и дальнейшего формирования численности населения в важных в geopolитическом 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.

В 1990-е гг. были приняты десятки других нормативных актов – постановлений правительства, приказов и инструкций различных министерств, в том числе Агентства по миграции и демографии, в которых регламентируются правила въезда, выезда, пребывания иностранных граждан, оформления визы, регистрации и предоставления помощи репатриантам (оралманам), квотирования рабочих мест и другие вопросы, которые будут рассмотрены в соответствующих главах.

## **4.2. Институциональное развитие и реализация государственной политики в области миграции**

Важное значение в управлении миграционными процессами имеет институциональное развитие в этой сфере. Согласно Закону “Об иммиграции” от 26 июня 1992 г., планировалось создание специального ведомства, однако на практике был образован Департамент по миграции населения при Министерстве труда Республики Казахстан. В соответствии с Положением о Департаменте, утвержденном Постановлением Кабинета Министров от 15 декабря 1992 г. № 1055 с последующими изменениями, он несёт ответственность за разработку и реализацию программ добровольного переселения и размещения семей и лиц казахской национальности, обеспечения их конституционных прав.

Согласно Постановлению, Департамент по миграции организует регистрацию, учёт и рассмотрение ходатайств граждан (семей) о переселении в республику, координирует работу областных миграционных служб по созданию условий для приёма, обустройства, социальной защиты мигрантов, организует с заинтересованными ведомствами перевозку семей, провоз домашнего имущества и прогон скота, осуществляя другие функции.

После принятия Закона и Постановлений правительства в начале 1990-х гг. на местах функционировали отделы по миграции, образуемые при областных управлениях труда и занятости. Поскольку местные органы находились в двойном подчинении, свою миграционную политику на местах Департамент должен был согласовывать с главами администраций.

Постановлением Кабинета Министров от 1992 г. было утверждено Положение о Государственном иммиграционном фонде Республики Казахстан. Источниками его образования должны были стать денежные средства, выделяемые из республиканских и местных бюджетов, добровольные отчисления предприятий, организаций и объединений предпринимателей, пожертвования, в том числе валютные, зарубежных и отечественных организаций и частных лиц и др. Порядок создания иммиграционного земельного фонда был утвержден Постановлением Кабинета Министров Республики Казахстан в августе 1994 г. Согласно этому Постановлению, беженцам-иммигрантам, получившим гражданство республики, земельные участки предоставлялись в пожизненное наследуемое владение и пользование, беженцам и переселенцам, получившим вид на жительство, не являющимся гражданами Казахстана – в пользование на условиях аренды.

Задачи государственных органов в области иммиграции определяются Правительством в виде постановлений, касающихся организаций переселения беженцев-репатриантов, изъявивших желание вернуться на

историческую родину. В связи с этим центральным и местным исполнительным органам дается ряд поручений, среди которых решение вопросов трудоустройства, подготовки и переподготовки необходимым профессиям, социального обеспечения, целевого финансирования соответствующих расходов. Предусматривается также организация областных пунктов адаптации, компактного расселения беженцев-репатриантов, их приема и обустройства.

В целях регулирования миграционных и демографических процессов в РК Указом Президента от 8 декабря 1997 г. образовано Агентство по миграции и демографии, центральный исполнительный орган, первоначально не входивший в состав Правительства РК. Агентство появилось в результате ряда институциональных преобразований, имевших место в 1992-1997 гг., когда Департамент по миграции населения при Министерстве труда изменил свой статус и позже был преобразован в Управление по миграции при Министерстве труда и социальной защиты.

Как сказано в Указе Президента Республики Казахстан от 8 декабря 1997 г., основными задачами Агентства “является управление миграционными процессами и обеспечение политики по росту численности населения”. Поскольку основным направлением миграционной политики является репатриация этнических казахов из стран СНГ, Балтии и зарубежных стран, Агентство в основном отвечает за вопросы, относящиеся к трудоустройству, социальной защите и интеграции репатриантов, а также является центральным органом по работе с беженцами. Кроме того Агентство РК по миграции и демографии осуществляет следующие функции:

- заключает по поручению правительства соглашения с правительственными органами, ведомствами, предприятиями других государств по вопросам добровольного переселения соотечественников;
- координирует в республике работу по вопросам миграции;
- выдает свидетельства о предоставлении политического убежища;
- осуществляет прием ходатайств и принятие решения о признании прибывших беженцами и вынужденными мигрантами;
- разрабатывает и вносит на рассмотрение правительства проект квоты иммиграции;
- осуществляет переселение, прием, обустройство и другие меры по ускорению адаптации репатриантов на новом месте жительства;
- ведет регистрацию и учет беженцев, репатриантов (оралманов), вынужденных переселенцев, реэмигрантов;
- проводит анализ, прогнозирование и выработку мер по регулированию миграционных процессов, выполняет и другие функции.

В настоящее время миграционные органы республики поставили в качестве приоритетной задачи иммиграцию (репатриацию) этничес-

ких казахов из зон конфликтов (Гаджикистана, Афганистана), а также из зон экологического бедствия (Узбекистан, Каракалпакия).

Помимо Агентства по миграции многие государственные органы вовлечены в систему регулирования миграционных вопросов. (см. Схему 1 “Система государственных органов по управлению миграционными процессами”). По вертикали властных структур это прежде всего Президент, глава государственной власти, который подписывает законы и другие нормативно-правовые акты в области миграции и в сопредельных областях, в том числе ежегодно утверждает квоту иммиграции на текущий год.

Парламент (Мажилис – Нижняя Палата и Сенат – Верхняя Палата) обсуждает законопроекты и принимает законы в области миграции, беженцев, ратифицирует международные соглашения в области миграции. При Парламенте создана Комиссия по миграции и связям с соотечественниками, которая занимается вопросами депатриации этнических казахов, поддержкой связей с соотечественниками за рубежом.

Министерство юстиции совместно с Агентством по миграции и демографии (при консультативной помощи международных организаций, в частности, УВКБ ООН и МОМ) разрабатывает законопроекты в области миграции, беженцев, и Правительство представляет их в Парламент для обсуждения и утверждения.

Министерство иностранных дел РК несет ответственность за работу с международными организациями и другими странами по вопросам миграции, поддерживает связь с казахской диаспорой. МИД совместно с Агентством по миграции и демографии занимаются вопросами межправительственных контактов и соглашений, а также международного сотрудничества в целом в области миграции (беженцев, упрощенного гражданства, трудовой миграции и др.). МИД осуществляет также учет организаций, компаний и иностранных граждан, обращающихся за визовой поддержкой, производит оформление, выдачу и учет визовых документов в загранучреждениях МИД РК, регистрацию и учет отдельных категорий граждан, выдачу и продление срока действия многократных, однократных и транзитных виз на въезд и выезд из РК. Министерство иностранных дел, Министерство внутренних дел, Отдел гражданства Администрации Президента и Комиссия при Президенте по вопросам гражданства отвечают за вопросы, относящиеся к гражданству и предоставлению убежища.

Вместе с тем государство осуществляет меры по предупреждению потоков незаконной миграции. Важную роль в выявлении незаконных иммигрантов, их депортации или выдворении играет Министерство внутренних дел Республики Казахстан, осуществляя паспортный и визовый контроль на территории страны. Миграционная полиция МВД осуществляет проверку, контроль пребывания и перемещения иностран-

ных граждан по территории республики, регистрацию и учет прибывших иностранных граждан, выдачу, продление или сокращение срока действия виз иностранным гражданам на выезд и въезд в Республику Казахстан, выявление иностранных граждан, нарушивших законодательство о порядке пребывания иностранных граждан в республике.

Пограничная служба Комитета Национальной Безопасности Республики Казахстан (КНБ) также играет важную роль в предупреждении незаконной иммиграции в республику. КНБ осуществляет проверку подлинности документов и контроль пересечения иностранными гражданами государственной границы, учет визовых, паспортных данных пересекающих государственную границу РК иностранных граждан и данных транспорта, выявляет иностранных граждан, нарушивших законодательство и правила въезда-выезда и осуществляет их депортацию из страны. Во второй половине 1990-х гг. возросло количество контрольно-пропускных пограничных пунктов на южных и северных границах республики, а также в аэропортах городов внутри страны, что позволяет пограничным службам усилить контроль и задержать, а при необходимости выдворить, незаконных мигрантов.

Министерство труда и социальной защиты – основная организация, в компетенции которой в 1992-1997 гг. были вопросы миграции. Важное значение в управлении миграционными процессами имеет не только институциональное развитие, но и разделение обязанностей между государственными органами. Когда Указом Президента в 1997 г. было образовано Агентство по миграции и демографии (АМД), оно, будучи уполномоченным органом по управлению миграционными процессами, имело право заключать по поручению Правительства Республики Казахстан соглашения с правительствами и иными структурами других государств по вопросам трудовой миграции. (212). Это породило противоречия между уполномоченным органом и основным исполнительным органом в области труда и трудовых отношений – Министерством труда и социальной защиты Республики Казахстан. На протяжении нескольких лет Министерство труда и АМД спорили друг у друга право регулирования деятельности в сфере международной трудовой миграции в Республике Казахстан и с 1998 г. эта функция – ввоз и вывоз рабочей силы за границу – закреплена за Министерством труда и социальной защиты.

Министерство финансов РК занимается проблемами финансового обеспечения миграционной политики. К прерогативам Агентства РК по туризму и спорту относится международный туризм. Государственный Комитет по чрезвычайным ситуациям оказывает помощь пострадавшим в случае стихийных бедствий и недобровольных перемещений.

Каждое ведомство занимается вопросами миграции в пределах своей компетенции, между определенными министерствами и ведомствами

ми происходит тесное взаимодействие. Межведомственная координация осуществляется на заседаниях рабочей группы по разработке и реализации миграционной политики РК, а также в пределах, предусмотренных законодательством РК, и возложена на Агентство по миграции и демографии. Для решения отдельных, специальных проблем, связанных с вопросами миграции населения, создаются временные специальные межведомственные комиссии.

Одной из таких групп стала Межведомственная рабочая группа по разработке и реализации миграционной политики Республики Казахстан, созданная распоряжением Премьер-Министра Республики Казахстана от 10 февраля 2000 г. В марте 2001 г. рабочая группа разработала Программу миграционной политики Республики Казахстан на 2001-2010 гг., основной целью которой является создание необходимых условий для устойчивого демографического и социально-экономического развития, реализации прав мигрантов и беженцев, а также укрепления государственной безопасности страны. (189). Программа предусматривает два этапа реализации: среднесрочный – с 2001 по 2005 г. и долгосрочный – с 2005 по 2010 г. На первом этапе миграционная политика будет в первую очередь направлена на сокращение эмиграции и в целом снижение отрицательного сальдо миграции, содействиеозвращению соотечественников из-за рубежа, создание необходимых условий для реализации прав мигрантов и беженцев, совершенствование законодательства и системы управления, а также укрепление государственной безопасности.

На втором этапе Программа ставит целью регулирование внешних миграционных процессов с целью достижения положительного сальдо миграции, а также дальнейшего совершенствования правовых, экономических и социальных основ, которые позволят регулировать не только внешние, но и внутренние миграционные потоки с целью обеспечения экономического роста в стране.

Программа предусматривает основные направления и механизм реализации, которые планируется осуществлять целенаправленно по таким подсистемам, как “Оралманы (репатрианты)”, “Беженцы”, “Трудовая иммиграция”, “Погранично-паспортный контроль”. В программе также разработаны механизмы нормативно-правовой, организационно-экономической, финансовой, научно-методической и информационной поддержки. Ожидается, что реализация Программы позволит смягчить неблагоприятные тенденции в демографических процессах, сократит миграционный отток, обеспечит устойчивый экономический рост, в том числе за счет переселения населения в “точки экономического роста” и укрепит социальную и экономическую безопасность Казахстана. (189)

Хотя Программа еще не принята, разработка законодательства в области миграции продолжается. В июле 2001 г. распоряжением Президента Республики Казахстан создана Рабочая группа по подготовке предложений о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам борьбы с незаконным выездом и нелегальной миграцией, трафиком женщин с целью их последующей трудовой и сексуальной эксплуатации. В группу вошли представители Министерства юстиции, Министерства иностранных дел, Министерства образования и науки, Национальной комиссии по делам семьи и женщин, Агентства по миграции и демографии, других государственных ведомств, международных и местных неправительственных организаций. Рабочая группа должна до 1 декабря 2001 г. подготовить и внести в правительство республики предложения по борьбе с трафиком женщин. Их обсуждение и принятие ожидается в 2002 году.

#### **4.3. Репатриация этнических казахов – основное направление государственной миграционной политики**

##### ***Приоритеты государственной политики***

Основное направление государственной политики в области миграции в Казахстане – это репатриация этнических казахов из стран СНГ, Балтии и стран дальнего зарубежья. Правовую базу иммиграционного процесса обеспечивает закон “О миграции населения” (1997 г.). Реализацией политики репатриации занимается Агентство по миграции и демографии Республики Казахстан. Выбор политики репатриации был определен предшествующим демографическим развитием Казахстана. На протяжении нескольких десятилетий казахское население не являлось этническим большинством в своем государстве, и лишь в 1986 г. численность казахского этноса в общем составе населения сравнялась с численностью русского этноса и стала расти в последующие годы. Согласно данным переписи 1999 г., численность казахов составила 7 895 млн. человек или 53,4 % населения (см. таблицу 4 и график 2; 110).

Увеличение численности населения в целом является одним из стратегических направлений политики государства, что отражено в программе развития «Концепция 2030». (147) Предполагалось, что иммиграция этнических казахов из-за рубежа будет способствовать как росту населения, так и увеличению доли коренного населения в общей численности населения. Репатриация, обустройство, интеграция оралманов (репатриантов) в общество заявлена в качестве наиболее важных приоритетов миграционной политики и деятельности основного исполнительного органа. (106)

Практическое воплощение в жизнь миграционной политики привело к тому, что после принятия “Закона об иммиграции” началось масштабное возвращение этнических казахов на свою историческую родину. По данным Агентства по демографии и миграции, за период с 1991 по 2000 г. в республику прибыло 42 387 казахских семей или 183 652 человека. Из них около 60% прибыло из стран СНГ: Узбекистана (62 737 чел.), Туркменистана (22 055 чел.), Таджикистана (10 476 чел.), России (8 490 чел.) и других стран.

Из дальнего зарубежья прибыли репатрианты из Монголии (65 202 чел.), Ирана (5 030 чел.), Турции (3 780 чел.), Афганистана (1 719 чел.), Китая (2 214 чел.), Пакистана (1 102 чел.), Саудовской Аравии (81 чел.) и других стран. Выходцы из Монголии составляют свыше 80 % от общего числа казахских семей, прибывших в республику из стран дальнего зарубежья,

Из 42 387 семей, иммигрировавших в 1991-2000 гг., менее половины – 20 289 семей прибыли в соответствии с квотой 1993-2000 гг. Всего по квоте иммиграции и трудовому соглашению с Монголией, по которому в 1991-1993 гг. прибыла основная часть репатриантов из этой страны, в Казахстан за период 1991-2000 гг. репатриировалось 33 887 семей (на 1 апреля 2001 г.). (286)

Крупные казахские диаспоры проживают в дальнем зарубежье. По данным демографа М. Татимова, в 1991 г. еще свыше 3 млн. этнических казахов проживало за пределами республики, в том числе: в Китае – около 1,296 млн. чел., в Узбекистане – 870 тыс. чел., в России – 660 тыс., в Монголии – около 157 тыс., в Туркменистане – 90 тыс., в Афганистане – 45 тыс. чел., в Киргизии – 40 тыс. чел., в Турции – 30 тыс., в Иране – 15 тыс., на Украине – 15 тыс., в Таджикистане – 12 тыс., в Пакистане – 3 тыс. чел. и т. д.

За прошедшие десять лет численность казахской диаспоры изменилась. По некоторым оценкам, в настоящее время численность этнических казахов в Китае достигает 1,5 млн., поскольку ограничения в политике рождаемости некоснулись казахского населения этой страны. По данным текущей статистики, в Узбекистане в 1999 г. проживало 940,6 тыс. казахов и 531,3 тыс. каракалпаков (278). По оценке Центра демографии и экологии человека ИНП РАН, который осуществляет мониторинг движения населения, в России проживает 691,2 тыс. казахов. (2000 г.) В Монголии казахская диаспора в настоящее время составляет, вероятно, 90-100 тыс. человек.

Согласно данным последних переписей, проведенных в Киргизии, там проживает 42,6 тыс. чел. (1999 г.), и в Белоруссии – 9 тыс. чел. (1999 г.). Трудно указать современную численность казахов в Афганистане, одна-

ко, по некоторым оценкам, она минимальна, т. к., после начала гражданской войны казахи переселились в Пакистан, Иран, Турцию.

В последние годы интенсивность иммиграции казахского населения значительно снизилась и наметилась тенденция возвращения некоторой части казахов-репатриантов в Монголию, из-за сложной социально-экономической ситуации в Казахстане и неопределенной ситуации с гражданством. В миграционном обмене с Россией во второй половине 1990-х гг. сохранялось превышение числа выехавших этнических казахов над прибывшими в Казахстан. В 2000-2001 гг. увеличивается прибытие казахского населения из стран Центральной Азии в связи с растущей напряженностью в регионе.

### ***Квота иммиграции***

Согласно закону, Президент Республики Казахстан ежегодно утверждает квоту на иммиграцию (репатриацию) казахского населения из стран дальнего зарубежья и СНГ. Квотой предусматривается достаточно равномерное расселение репатриантов-переселенцев по территории республики с учетом этнодемографического и социально-экономического развития административных территорий, ситуации на рынке труда. Самая высокая квота иммиграции в республике ежегодно устанавливается для Мангистауской, Южно-Казахстанской, Карагандинской, Костанайской, Павлодарской, Алма-Атинской, Джамбулской областей. (286)

На протяжении восьми лет квота уменьшалась и по сравнению с 1993 годом сократилась вдвадцать раз. Так, на 1993 г. квота иммиграции составила 10 тыс. семей, 1994 г. – 7 тыс., 1995 г. – 5 тыс., 1996 г. – 4 тыс., 1997 г. – 2,2 тыс., 1998 г. – 3 тыс., 1999–2000 гг. – по 500 семей, 2001 г. – 600 семей.

Но квоты иммиграции казахских репатриантов редко выполнялись полностью в силу ряда причин, в первую очередь экономического характера. Реальный процесс характеризуется следующими цифрами: в 1993 г. процент выполнения квоты составил 76,5 %, в 1994 г. – 51,5 %, в 1995 г. – 66,6 %, в 1996 г. – 63,6 %, в 1997 г. – 56 %, в 1998 г. – 53,4 %. (189) По данным Агентства по миграции и демографии, большое количество семей пребывает сверх квоты, например, в 1999 г. в Казахстан прибыло 2 668 семей, из них 280 – по квоте, 2388 – сверх квоты; в 2000 г. – 5490, 458 и 5032 семей соответственно. Квота иммиграции перекрывается за счет иммиграции из России и Центрально-Азиатских стран. Выполнение квоты составило в 1999 и 2000 гг. 56 % и 91,6 % соответственно.

Квота на 2001 г. (600 семей) предполагала иммиграцию с разбивкой на такие страны, как Узбекистан – 362 семьи, Россия – 71 семья, Китай – 40 семей, Туркменистан – 32 семьи, Афганистан, Монголия, Пакистан,

Турция – по 20 семей, Иран – 15 семей. В сентябре 2001 г. в связи с нарастанием угрозы военных действий в Афганистане Агентство по миграции и демографии предложило увеличить квоту из таких стран, как Афганистан, Иран, Пакистан.

Хроническая нерешенность проблем репатриантов привела к тому, что некоторые из них возвращаются в места своего прежнего проживания, поскольку переселение в Казахстан не оправдало их надежды на достойную жизнь. По официальным данным на 2000 г., 5 тыс. семей репатриантов до сих пор не имеют нормальных жилищных условий вследствие чего сотни семей возвратились в Монголию.

Поскольку наибольшее число казахов, проживающих в дальнем зарубежье, прибыло в 1990-е годы из Монголии, мы остановимся более подробно на переселении этнических казахов именно из этой страны, чтобы на конкретном примере понять, насколько сложен процесс репатриации и интеграции.

### *Репатриация этнических казахов из Монголии*

Проникновение казахских племен на территорию современной Монголии в новейшее время началось после падения Джунгарского государства примерно в 60-е годы XVIII века. В 20-30-е годы XX века в период гражданской войны, принудительной коллективизации, голода и политических репрессий сотни тысяч казахов откочевали за пределы Казахстана, в том числе в Монголию. Местами компактного проживания казахского населения являются Баян-Ульгейский (около 110 тыс. чел., 1991 г.) и Кобдинский аймаки (аймак – это территориально-административная единица Монголии). Несмотря на сокращение диаспоры, сегодня в Монголии проживает вторая по численности (после Китая) казахская диаспора за рубежом.

Организованное переселение казахов из Монголии и других стран ближнего и дальнего зарубежья началось в апреле 1991 г., еще до того, как была разработана законодательная база политики репатриации этнических казахов. Может быть, в отсутствии правовой базы, и кроется одна из причин постоянных проблем, которые возникают при реализации миграционной политики в настоящее время.

Казахстанско-монгольские переговоры об установлении дипломатических отношений и по вопросу возвращения этнических казахов на историческую родину из Монголии состоялись в сентябре 1991 г. В ноябре того же года было принято Постановление 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”, т.е. репатрии-

ация начиналась как организованная трудовая иммиграция. В декабре 1991 г. был принят закон “О гражданстве”, который предоставил этническим казахам возможность получения гражданства по упрощенной процедуре, и практически сразу началась их депатриация.

В сентябре 1992 г. в Казахстане открылось посольство Монголии, а спустя месяц состоялся второй визит в Монголию казахстанской делегации во главе с Премьер-министром С.А. Терещенко. В ходе визита были подписаны протоколы о намерениях по сотрудничеству и о торгово-экономическом сотрудничестве на 1993 год. Спустя год, в октябре 1993 г., состоялся первый официальный визит в Монголию Президента Казахстана Н.А. Назарбаева.

Результатом проведенных в 1991-1993 гг. и в последующие годы переговоров стало заключение соглашений, позволивших начать регулярный процесс переселения казахов из Монголии в Казахстан. Он производился в соответствии с Соглашением между Министерством труда Казахской ССР и Министерством труда Монгольской Народной Республики о сотрудничестве в области рынка труда, занятости и социальной защиты населения от 21 сентября 1991 г., Соглашением между Министерствами труда Республики Казахстан и Монголии о сотрудничестве в области рынка труда и регулировании миграционных процессов от 30 июня 1992 г., а также Соглашением между Правительством Республики Казахстан и Правительством Монголии о сотрудничестве по вопросам привлечения на работу граждан Монголии в Республику Казахстан по трудовому договору от 2 декабря 1994 г. и другим.

В соответствии с упомянутыми соглашениями между Министерствами труда Казахстана и Монголии только за 1991-1992 гг. из Монголии в Казахстан было переселено более 7 тыс. семей или 40 тыс. человек. Переселение монгольских казахов осуществлялось чартерными рейсами из сборного пункта Баян-Ульгейского аймака Монголии. По прибытию переселенцам бесплатно выделялся скот (1 корова и до 5 овец), они обеспечивались продуктами питания и предметами первой необходимости, им должны были выдаваться денежные пособия и долговременные беспроцентные кредиты.\*

Всего за 1991-1996 гг. было переселено около 12,5 тыс. казахских семей численностью 62 126 чел. Их размещение производилось в Карагандинской, Талды-Курганской, Павлодарской, Кокчетавской, Семипалатинской и Восточно-Казахстанской областях, регионе преимущественно проживания русскоязычного населения. Размещение производилось

---

\* В данном разделе использованы архивные материалы Министерства труда и социальной защиты Республики Казахстан

следующим образом: Карагандинская область – 1922 семьи, Талды-Курганская область – 1676 семей, Павлодарская область – 1343 семьи, Кокчетавская область – 1174 семьи, Семипалатинская область – 1151 семья.

Переселенцы размещались в основном в сельской местности. Вновь приехавшим было довольно трудно освоиться в новых условиях. Как правило, климат в районах поселения оказался значительно более суровым, чем тот, в котором они ранее проживали. Например, иранские казахи, приехавшие в Чимкентскую область, были расселены в отдаленных хозяйствах Сузакского района, наименее развитого с точки зрения транспортной и социальной инфраструктуры. Не успев обустроиться, они оказались в бедственном положении во время холодной зимы 1994–1995 гг. На страницах областных газет появились призывы к местному населению с просьбой помочь бедствующим соотечественникам. Был организован сбор продуктов и теплых вещей для переселенцев. (120) Переселенцы размещались в клубах, старых или полуразрушенных домах. К 2000 г. 5 тыс. семей из всего числа переселенцев по-прежнему не имели жилья.

В связи с низкой квалификацией (прибывшие, как правило, были представителями мало- или неквалифицированного труда – скотники, шоферы, учителя начальных классов, воспитатели, механизаторы и т. д.) переселенцы в основном были заняты в животноводстве и полеводстве.

Женщины были заняты лишь на сезонных работах. Дети имели возможность получать образование в школах, в том числе на казахском языке. Однако контакты с родственниками были затруднены. Социально-психологическая адаптация протекала сложно. Сильно затруднило адаптацию казахов из-за рубежа использование местным населением русского языка, которого переселенцы не знали. Кроме того монгольские казахи, проживавшие до переезда в основном в горной и предгорной местности и занимавшиеся животноводством, были носителями традиционных ценностей и выглядели «чужаками» в глазах местного населения, во многом утратившего национальные традиции. Это также затрудняло адаптацию репатриантов.

Положение переселенцев сильно осложнилось в середине 1990-х гг., когда началось реформирование структурных подразделений совхозов и колхозов. В процессе приватизации доля имущества каждого находилась в зависимости от стажа работы и других условий, что сразу поставило репатриантов в невыгодные условия. В то время переселенцы не имели устойчивого личного хозяйства и ничего не получили при разделе колхозного и совхозного имущества. Низкие заработки, задержка в их выплате, отсутствие работы привели к обнищанию значительной части переселенцев.

Государство взяло на себя заботу о тех, кто не в силах содержать себя и свою семью: 13 600 семей репатриантов получают адресную социальную помощь, из них 898 – по потере кормильца, 3 014 – как многодетные семьи, 4 398 – единовременные пособия для малообеспеченных. По данным Агентства по миграции, на начало 2001 г. 552 человека получили микрокредиты. В 2000 г. помимо квоты в страну переселилось из Монголии 5 490 семей в поисках рабочих мест. По данным Министерства труда и социальной защиты, местные исполнительные органы занимаются трудоустройством репатриантов. (85, 286)

Переселенцы в основном находятся в трудоспособном возрасте. Высшее и незаконченное высшее образование из числа трудоспособных членов семей имеют 9,7 %, в основном это переселенцы из ближнего зарубежья. Трудоустройство лиц с высшим образованием затруднено. Среднее специальное образование имеют 29 %, общее среднее – 56 %, не имеют начального – 5,3 %. Возможность трудоустройства переселенцев репатриантов уменьшается с каждым годом, например, в 1998 г. из 7 464 репатриантов трудоустроено около 3 тыс. чел., или на 24 % меньше, чем в 1997 г. (141, 286)

Проблема этнических казахов из Монголии усугубляется тем, что в последние годы идет процесс их вторичного переселения, теперь уже по территории Казахстана – из северных в южные регионы, более близкие переселенцам по климатическим и иным условиям. Подобные самостоятельные перемещения приводят к большим нагрузкам на местные администрации и миграционные службы. Так, в частности, в Южно-Казахстанской области в 1993-1996 гг. приходилось обустраивать и трудоустраивать до 1,5 тыс. переселенцев ежегодно. Процесс вторичного переселения внес элементы стихийности, усугубил нерегулируемость миграционных процессов в Казахстане.

Председатель Агентства по миграции и демографии А. Джагашева отмечает, что многие проблемы репатриантов удалось решить, благодаря помощи международных организаций, однако остается много нерешенных вопросов, например, учет репатриантов. По словам председателя, с 1991 по 1998 гг. численность репатриантов из Монголии составила 13 тыс. семей или 63 тыс. чел., а по оперативным данным Агентства эти цифры составили 14,5 и 72 тыс. чел. соответственно (на 1 ноября 1999 г.). При этом монгольская сторона утверждает, что за приведенный период более 1 200 семей вернулись в Монголию. (84)

Одна из причин таких расхождений в данных связана с возникшими организационными сложностями, когда районные миграционные службы были ликвидированы, а штаты в областных структурах сокращены. Сложности учета связаны не только со стихийностью перемеще-

ний. Многие репатрианты, прибывшие в Казахстан, были тогда в молодом возрасте, за прошедшие десять лет они выросли и заключили браки, в которых появились дети. Поэтому фактическая численность репатриантов превышает официальную. В такой ситуации Агентству, как ведущей исполнительной структуре, предстоит большая работа на внутри- и межгосударственном уровне в упорядочении и управлении миграционными процессами.

Сложившаяся ситуация не прошла мимо внимания казахстанских СМИ. Так, в статье “Закон о миграции в Казахстане фактически не исполняется” (179) были впервые проанализированы проблемы репатриантов с получением гражданства и вытекающими отсюда сложностями получения пособий и рабочего места. По словам репатриантки из Узбекистана Д. Булешовой, “Агентство по миграции и демографии не занимается реализацией Закона о миграции. Выделяемые государством скучные средства для обустройства переселенцев агентство в основном расходует не по назначению, а некоторые его представители “занимаются хищениями”.

В статье поднимается и другая проблема репатриантов – въездная квота. По мнению Булешевой, “количественное ограничение по переходу в Казахстан необходимо отменить: отсутствие у государства средств для принятия репатриантов не должно препятствовать процессу миграции, если репатрианты готовы сами обеспечить себе переезд. Но даже в том случае, если репатрианту все-таки удалось вернуться на свою историческую родину, его проблемы не исчерпываются. Ему будет указано, где жить, т.к. вопреки Декларации прав человека и Конституции Казахстана, репатриант не имеет права свободно выбирать себе место жительства”.

Автор статьи анализирует другие проблемы репатриантов, а также приводит некоторые положительные факты в реализации политики репатриации. Например, Агентство по миграции и демографии разработало концепцию по возвращению этнических казахов на историческую родину, созданы Высший и Малый советы по вопросам репатриантов, выделено 70 млн. тенге для обустройства переселенцев. (179)

Процесс репатриации породил новые правовые коллизии, среди которых основная – проблема приобретения репатриантами казахстанского гражданства. Основной поток этнических казахов из Монголии прибыл в Казахстан в 1991-1993 гг. по трудовым контрактам, срок которых истек во второй половине 1990-х гг. В связи с тем, что законы Монголии, как и казахстанские законы, не предусматривают двойного гражданства, несколько десятков тысяч репатриантов из этой страны

оказались в настоящее время без казахстанского гражданства, паспортов, прописки, работы.

Это же относится к десяткам тысяч переселенцев из Узбекистана. Репатрианты из Монголии имеют статус “репатриантов” или “оралманов” Согласно определению этого понятия в законе “О миграции населения”, репатрианты (оралманы) – это лица коренной национальности, изгнанные за пределы исторической родины и лишенные гражданства в силу актов массовых политических репрессий, незаконной реквизиции, насилиственной коллективизации, иных антигуманных действий, добровольно переселяющиеся в Республику Казахстан. Это относится также и к потомкам репатриантов (оралманов). (212)

В законе также раскрывается понятие “беженцы-репатрианты”, которое не обязательно относится к лицам коренной национальности и переселение которых происходит вынужденно. Согласно определению, беженцы-репатрианты – это лица, или их потомки, которые были насилиственно или противоправно изгнаны в свое время из Казахстана в результате преследования по политическим, национальным, религиозным и другим мотивам и в настоящее время вынужденно переселяющиеся в Республику Казахстан. (212)

Это определение не соответствует никаким международным категориям или нормам. В законе имеется определение “беженцев”, которое в целом соответствует международным документам и определение “вынужденных переселенцев”, почти полностью совпадающее с определением беженца, с той лишь разницей, что беженцы относятся к лицам, которые не являются гражданами Казахстана, а переселенцы – являются гражданами республики.

Заложенная в законе расплывчатость определений, некоторая “политическая ангажированность” порождают серьезные противоречия. Почему этнические казахи, переселенцы из Монголии и Узбекистана – это репатрианты (оралманы), а переселенцы из Ирана, Пакистана, Саудовской Аравии, Турции – это “беженцы-репатрианты”? Можно понять, почему переселенцев из Афганистана и Таджикистана называют “беженцами-репатриантами”: это этнические казахи, жизни которых угрожает опасность. Тогда почему статус беженца не присваивается этническим таджикам или русским, которые бежали из зоны конфликта и также нуждаются в убежище?

Не противоречат ли Конституции, утверждающей равенство всех перед законом, различные права, которыми наделены в зависимости от национальной принадлежности и страны исхода переселяющиеся в Республику Казахстан “репатрианты”, “репатрианты-оралманы”, “беженцы-репатрианты”, “беженцы”, “вынужденные переселенцы”?

Но “беженцам-репатриантам”, независимо от страны-исхода все же “повезло” больше, чем репатриантам (оралманам). Последние оказались в очень противоречивой ситуации: этнические казахи-репатрианты проживают в Казахстане 10 лет, не имеют казахстанских паспортов и гражданства и по существу являются иностранцами с монгольским и узбекским гражданством. Не окажутся ли десятки тысяч репатриантов лицами без гражданства, когда срок действия их паспортов истечет? Какие меры необходимо предпринять государству для решения этой проблемы?

Сложность и неоднозначность этой проблемы вынуждает государственные органы республики совершенствовать правовую базу, принять закон “О беженцах”, соответствующий международным нормам, ратифицировать Конвенцию ООН “О статусе апатридов”, разработать законопроект о ликвидации или предотвращении безгражданства и, что самое главное, предпринимать постоянные усилия по принятию в гражданство монгольских и узбекских репатриантов и предупреждению ситуации безгражданства. До тех пор, пока это не произошло, международные организации, и в первую очередь, УВКБ ООН, будут выражать озабоченность по поводу лиц, находящихся в столь неоднозначной ситуации.

Процесс переселения монгольских казахов на историческую родину связан не только с правовыми недоработками, организационными и финансовыми трудностями. Неоднозначность ситуации возрастает, когда вопрос переходит в политическую плоскость. При малой численности населения (в 1998 г. – 2,5 млн. человек) и его низкой плотности (4 чел. на 1 кв. кмлю или 2,5 чел. на 1 кв. км) Монголия, находящаяся рядом с таким географическим соседом, как Китай, испытывающим значительное демографическое давление, не может сбрасывать со счетов государственной политики фактор потенциальной угрозы своей национальной безопасности.

По свидетельству специалистов, во время последних президентских выборов в Монголии этнические казахи с монгольским гражданством голосовали в основном за действующего президента. И потому, естественно, что действующим политикам государства со столь малочисленным населением и огромной территорией не хотелось бы терять целые группы населения, представляющие собой политически лояльный компонент. Поскольку в Конституции Монголии закреплено право граждан на свободу передвижения, можно предположить, что вопрос об этнических казахах, выходцах из Монголии будет постепенно решаться. Вероятнее всего, дальнейший ход событий будет иметь несколько альтернативных сценариев: либо этот вопрос будет решаться годами или даже десятилетиями и оставаться в стадии хронически нерешенной проблемы,

либо на определенном этапе межгосударственных переговоров произойдет прорыв в решении проблемы гражданства репатриантов. На основе анализа ситуации с репатриацией этнических казахов из Монголии можно заключить, что в настоящее время узловая проблема в казахстанско-монгольских отношениях – это проблема иммиграции монгольских казахов на свою историческую родину, выхода из монгольского и приобретения казахстанского гражданства.

Для совершенствования договорно-правовой базы и решения практических вопросов репатриантов была создана казахстанско-монгольская межправительственная комиссия. Первое ее заседание состоялось в 1994 г. Планировалось проводить встречи не реже 1 раза в год, однако второе заседание комиссии откладывалось в течение 2-х лет. В 1996 г. в Алма-Ате прошла первая консультативная встреча на уровне зам. министров иностранных дел. С мая 1996 г. МИД и МВД РК и Монголии начали прорабатывать вопросы документирования граждан Монголии, находящихся в Казахстане.

Казахстанская сторона неоднократно поднимала вопрос об упрощении процедуры выхода из гражданства Монголии лиц казахской национальности и в 1996 г. подготовила проект соответствующего Соглашения об упрощённом порядке выхода из гражданства Монголии лиц казахской национальности, а также проект Соглашения о беспрепятственном транзитном пересечении границ Российской Федерации лицами казахской национальности – гражданами Монголии. Но ни монгольская, ни российская стороны вышеназванные документы не подписали до сих пор, и решение проблемы переселенцев отодвигается на неопределенный срок.

Между тем разработанный казахстанской стороной проект Соглашения об урегулировании вопросов добровольного переселения и гражданстве лиц, прибывших в Республику Казахстан из Монголии по трудовым договорам, мог бы в значительной мере разрешить сегодняшние проблемы монгольских переселенцев. В Соглашении, например, определен статус переселенцев из Монголии, под которым понимаются лица, добровольно вышедшие из гражданства Монголии и уезжающие в Республику Казахстан на постоянное место жительства с желанием стать ее гражданами. Проект договора предусматривает регулирование вопросов гражданства всех лиц, прибывших из Монголии в Республику Казахстан – как по трудовым договорам в течение 1991-1994 гг., так и в качестве переселенцев.

В соответствии с Соглашением казахстанская сторона принимает этнических казахов в свое гражданство с момента получения официальных уведомлений монгольской стороны об удовлетворении письменно

выраженных просьб лиц, прибывших в Республику Казахстан по трудовым договорам, о выходе из гражданства Монголии. Одновременно предлагается, чтобы выход переселенцев из гражданства Монголии решался по монгольскому законодательству и обязательно до окончательного их отъезда в Республику Казахстан (ст. 5). По договору ежегодное число переселенцев должно согласовываться между компетентными органами Монголии и Казахстана с учетом реального количества желающих переселиться, а также материально-техническими и другими возможностями принимающей стороны (ст. 7).

Казахстан готов взять на себя обязательства полностью обеспечить транспортные расходы переселенцев и создать им необходимые социально-бытовые условия, включая жилье и выдачу денежных пособий, предоставить возможность свободного выбора места для постоянного проживания на территории Республики Казахстан, трудоустроить переселенцев по специальностям и профессиям, оказать содействие в получении образования, приобретении новых специальностей, переподготовке и переквалификации (ст. 8).

Важным условием облегчения переселения репатриантов, вошедшем в текст договора, стало положение о том, стороны обязуются беспрепятственно пропускать и не облагать какими-либо таможенными налогами, пошлинами и другими сборами принадлежащее на праве собственности имущество переселенцев, включая скот. Положения Договора распространяются как на самих переселенцев, так и на членов семей смешанных браков (ст. 10).

В феврале 2001 г. Казахстан и Монголия заключили Соглашение в форме обмена нотами по поводу Договора между Республикой Казахстан и Монголией, подписанного 2 декабря 1994 г. об урегулировании вопросов добровольного переселения и гражданства лиц, прибывших в Республику Казахстан по трудовым договорам. Соглашение вступило в силу с момента обмена нотами, однако оно лишь консервирует существующие проблемы.

Для их решения необходим двусторонний договор между двумя странами, который бы всесторонне решал проблему репатриации и гражданства этнических казахов, как тех, кто уже переселился в Казахстан, так и тех, кто планирует это сделать. Агентство по миграции и демографии проводит сбор заявлений от репатриантов из Монголии и направляет их в соответствующие органы МНР, однако документы рассматриваются очень медленно. По мнению экспертов, для решения проблемы гражданства репатриантов из Монголии необходимо ускорить формирование договорно-правовой базы и активизировать работу казахстанско-монгольской правительенной комиссии.

## *Репатриация из стран дальнего зарубежья*

Репатриация этнических казахов в Казахстан происходит не только из Монголии, но и из других стран дальнего зарубежья: Ирана, Турции, Афганистана, Китая, Пакистана, Саудовской Аравии.

Самая большая казахская диаспора проживает в Китайской Народной Республике, ее численность составляет свыше 1,2 млн. чел. По данным Посольства Республики Казахстан в Пекине, численность этнических казахов в Китае несколько занижена.

Переселение в Казахстан граждан казахской национальности, проживающих в КНР, затруднено из-за сложных бюрократических процедур при оформлении выездных документов китайскими властями. Поглавляющая часть этнических казахов проживает в Синьцзянь-Уйгурском автономном районе (СУАР), граничащим на западе с Казахстаном. Однако в связи с непрекращающимися волнениями и выступлениями уйгурского населения СУАР и переселением китайцев из центральных областей Китая в СУАР вопрос выезда этнических казахов на историческую родину был поставлен под жесткий контроль.

По некоторым данным, местной администрации было негласно рекомендовано не допускать выезда квалифицированных специалистов, представителей научной и творческой интеллигенции, а также казахской молодежи. Кроме того специалисты отмечают, что уровень жизни населения в Китае выше, перспективы экономического развития и занятости более стабильные, пенсионное обеспечение – устойчивое, поэтому среди казахской диаспоры Синьцзянь-Уйгурского Автономного Района и в целом Китая не отмечается больших интенций по поводу выезда в Казахстан.

Численность казахов в Иране сравнительно невелика – около 4 тыс. чел. При этом количество лиц, изъявивших желание переселиться в Казахстан, например, в 1997 г., было значительно ниже установленной квоты. Это, по всей вероятности, обусловлено их относительно стабильным экономическим положением. Тем не менее некоторые этнические казахи, особенно беженцы из Афганистана, готовы рассмотреть возможность переезда в Казахстан в ближайшем или отдаленном будущем.

В Афганистане, по некоторым оценкам, в настоящее время проживает от 5 до 30 тысяч этнических казахов. Точный учет афганских казахов представляется невозможным по ряду причин. Во-первых, из Афганистана идет активная эмиграция в другие страны, вызванная продолжающейся гражданской войной, во-вторых, граждане Афганистана, в том числе, и этнические казахи, длительное время проживают в таких “транзитных” государствах, как Пакистан, Иран и Турция.

Переселение этнических казахов из-за рубежа в Республику Казахстан – это сложный процесс, требующий взвешенного подхода с учетом финансово-экономических возможностей и интересов республики, а также норм международного права. В этой связи представляется чрезвычайно важным совершение внутренней законодательной базы для успешной реализации программы приема и обустройства переселенцев на основе их прав и законных интересов в соответствии с Конституцией Республики Казахстан.

### *Репатриация из стран ближнего зарубежья*

За время, прошедшее после распада СССР и образования СНГ, было подписано несколько дву- и многосторонних соглашений и меморандумов, касающихся проблем миграции. Так, например, отношения между Казахстаном и Россией в экономической, социально-политической и других областях, включая сферу миграции, основываются на “Договоре о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Республикой Казахстан и Российской Федерацией”, подписанным президентами Н. Назарбаевым и Б. Ельциным 25 мая 1992 г. в Москве. Иммиграция казахов из Российской Федерации в Казахстан в настоящее время носит стабильный характер. Этому способствует Соглашение между Республикой Казахстан и Российской Федерацией об упрощенном (регистрационном) порядке приобретения гражданства.

В настоящее время миграционные органы республики поставили в качестве приоритетной задачи иммиграцию (репатриацию) этнических казахов из зон конфликтов (Таджикистан, Афганистан), а также зон экологического бедствия (Узбекистан, Каракалпакия).

В Узбекистане, где, как и в России, насчитывается самое большое число казахов, последние в основной своей массе проживают в районах экологического бедствия Приаралья и пустыни Кызыл-Кум. По информации казахстанского посольства в Узбекистане, около 500 тыс. этнических казахов намерены переселиться в Казахстан. Среди причин для принятия такого решения, кроме экономических и экологических, называются дискриминационная политика узбекских властей при подборе кадров и в вопросе обучения детей на родном (казахском) языке. Согласно данным Агентства по миграции и демографии, на 1 января 2001 г. в Казахстан прибыло 62,7 тыс. этнических казахов из Узбекистана. По неофициальной оценке, число переселенцев достигло 100 тыс. чел. У переселенцев из Узбекистана та же проблема, что и у репатриантов из Монголии – у них отсутствует казахстанское гражданство и национальные паспорта в связи со сложностью выхода из узбекского граждан-

ства. Для решения проблем гражданства казахов, репатриантов из Узбекистана, необходима активизация межправительственных контактов обеих республик.

Из Туркменистана в связи с резким ухудшением экономического положения в последнее время также возможен рост числа переселенцев в Казахстан. Но у переселенцев из Туркменистана возникает много проблем при прохождении пограничных и таможенных процедур, обмене жилья и перегоне скота (по туркменскому законодательству его вывоз из республики запрещен). Согласно данным Агентства по миграции и демографии, на 1 января 2001 г. в Казахстан из Туркмении прибыла 22,1 тысяча этнических казахов.

Социальное, экономическое и правовое положение казахской диаспоры в Кыргызстане относительно стабильное, и иммиграция в Казахстан осуществляется на добровольной основе.

В Таджикистане проживает около 5 тыс. этнических казахов. Таджикская сторона готова заключить соответствующий договор для решения вопросов, связанных с их переселением на историческую родину.

Лица казахской национальности, прибывающие из стран СНГ, являются наиболее адаптированной категорией переселенцев как в экономическом, так и в культурном отношении. К тому же, как было уже отмечено, в рамках СНГ подписан ряд документов, регулирующих различные проблемы социального характера (выплата пенсий, организация образования, трудоустройства и др.). Вопросы приобретения и выхода из гражданства также облегчены. Хорошим примером могут служить уже упоминавшиеся Соглашения Казахстана об упрощенном (регистрационном) порядке приобретения гражданства с Россией и Белоруссией. В настоящее время ведется переговорный процесс по подписанию аналогичных соглашений с Узбекистаном, Кыргызстаном и Туркменистаном.

Помимо межгосударственных соглашений и договоров Казахстан планирует развивать сотрудничество с посольствами и консульствами других государств в Республике Казахстан. В будущем встанет вопрос о введении и развитии института советников по вопросам миграции в посольствах (консульствах) Казахстана в зарубежных странах. Необходимо также наладить взаимодействие с миграционными службами иностранных государств (и не только в рамках стран Содружества) в целях защиты прав представителей казахской диаспоры и всех граждан Казахстана, проживающих на территории данного государства.

### ***Политика репатриации: проблемы и перспективы***

Если подвести промежуточные итоги политики репатриации за прошедшие 10 лет, то они будут весьма противоречивы. В Казахстан за эти

годы приехало около 183 тыс. казахов, а уехало свыше 100 тыс. согласно данных Агентства по статистике, число этнических казахов, выехавших из Казахстана, превысило число прибывших, что является беспрецедентным фактом в истории современного Казахстана. В этот же период страну покинули свыше трех миллионов человек, что нанесло миллиардный ущерб государству и обществу.

Реализация политики репатриации включала, помимо институционального развития, непосредственно сбор и анализ информации о численности этнических казахов за рубежом, контакты, переговоры и визиты в зарубежные страны, подписание международных соглашений, разработку нормативно-правовой базы, организацию переселения и доставку переселенцев по месту проживания, оформление документов, учет, оказание социальной помощи, трудоустройство и т. д. Огромные государственные средства и средства международных организаций были истрачены на расселение и адаптацию репатриантов.

Вместе с тем возникло множество новых проблем, в том числе специфически новых – угрозы появления лиц без гражданства, трудноразрешимых в ближайшей перспективе. В результате этнически и политически «целесообразного» расселения начался процесс вторичного переселения, который привел к стихийности и неуправляемости миграционных процессов.

На престиж государства негативно влияет тот факт, что политика репатриации не имеет достаточно финансовых, организационных и иных ресурсов. Другие страны, такие как Германия и Израиль, также проводят политику репатриации, но соизмеряют ее со своими экономическими и финансовыми возможностями. В этих странах осуществляется государственное финансирование программы репатриации, существует и совершенствуется система адаптации и интеграции, и, самое главное, всегда сохраняется ответственность властей за выполнение программ переселения.

Между тем официальная позиция казахстанских властей не изменилась, планирование приема переселенцев продолжается. Агентством по миграции и демографии разработан проект квоты иммиграции на период с 2001 по 2015 гг., предусматривающей репатриацию 100 тыс. семей или 500 тысяч этнических казахов. (85) Как видим, правительству проще разрабатывать и принимать на бумаге программы по переселению «соотечественников из-за рубежа», чем реально обеспечивать достойные условия жизни, как для вновь прибывающих, так и для местных жителей. И пока, к сожалению, провозглашение политически эффективных лозунгов не предполагает ответственности властей за выполнение поставленных задач.

Депутат казахстанского парламента А. Айталы назвал политику репатриации, проводимую казахстанскими властями, «национальным популизмом» и предложил наложить мораторий на политику переселения хотя бы на несколько лет, пока экономическая ситуация в стране не улучшится и иммиграция соотечественников вновь не станет возможной.

Предложение о квоте в 500 тыс. было сделано председателем Агентства до трагических событий в США и за этими цифрами стояли, вероятно, потенциальные переселенцы из Узбекистана. Нынешние условия требуют реалистичного и рационального подхода. Представляется, что организованное переселение этнических казахов должно быть заменено на политику добровольного переселения. Идея добровольности заложена в основных документах – договорах и в самом законе о миграции, в который необходимо вносить изменения в соответствии с новыми реалиями. Принцип добровольности отвечает принципам соблюдения прав человека, а именно свободы передвижения, права самого человека выбирать страну достижения.

## ЧАСТЬ II

# НОВЫЕ ВИДЫ МИГРАЦИЙ В КАЗАХСТАНЕ И РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ

## Гла в а 5

### ТРУДОВЫЕ МИГРАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ

#### 5.1. Развитие новых видов трудовой миграции в 1990-е гг. и их роль в адаптации к экономическому кризису

Современное социальное и экономическое развитие Казахстана происходит в борьбе противоречивых тенденций. С одной стороны, после распада СССР произошел развал традиционных хозяйственных связей, рост безработицы, падение уровня жизни. Эти негативные процессы вызвали активизацию самодеятельности населения, которая позволила решить проблемы выживания десятков тысяч семей, сотен тысяч человек в республике, и во многих случаях позволила не только сохранить, но и повысить уровень жизни людей.

С другой стороны, транзитный период сопровождался многими позитивными изменениями, а именно: развитием рыночной инфраструктуры, процессом приватизации, появлением многообразных форм собственности; в правовой сфере – проведением законодательных реформ, открытием границ, возможностью выезда за границу, что увеличило миграционный обмен между странами ближнего и дальнего зарубежья, в том числе с целью заработка. Как следствие этого, в настоящее время в Казахстане работают тысячи иностранных рабочих, а многие казахстанцы работают за границей.

Трудовые миграции в Казахстане – это стихийный многовекторный процесс, который включает в себя внутренние миграции из сельской местности в городские поселения, особенно в южных областях; из районов сосредоточения конверсионных или промышленных предприятий на севере в западные прикаспийские области, где интенсивно развивается нефтепроизводство и, конечно, за пределы республики, в основном в Россию. Самыми масштабными являются внешние трудовые миграции, в первую очередь коммерческие, или торговые миграции – в Россию, Китай, Германию, Турцию.

Самые распространенные виды трудовых миграций последнего десятилетия это массовые коммерческие миграции (так называемые “челночные” поездки), работа по найму, сезонные работы, в том числе с выездом в другие страны и т.д. Некоторые из этих видов миграций не имели адекватной правовой базы, однако, даже будучи полулегальными, они сыграли свою позитивную роль в адаптации населения к экономическому кризису в странах СНГ, в том числе в Казахстане.

В связи с масштабностью трудовых миграций в транзитный период возрастаёт необходимость правового регулирования трудовых и миграционных процессов, однако в настоящее время создание правовой базы в целом и трудовой миграции в частности остается одной из нерешенных проблем казахстанского законодательства.

Развитие единого рынка труда в странах СНГ и формирование единого правового поля представляется задачей будущего, поскольку национальные законодательства многих стран СНГ еще не разработаны. Сейчас Казахстан находится на периферии международного рынка труда: трудовые миграции развиваются стихийно, растет незаконная миграция, отсутствует законодательная база регулирования трудовых и миграционных процессов. Вхождение молодого государства в мировой рынок невозможно без создания правовых основ, а правовые нормы нельзя разработать без изучения масштабов и основных параметров миграций, их причин и последствий.

Трудовые и, в частности, коммерческие миграции в их нынешнем виде в странах СНГ в 1990-е годы стали типичным явлением. Явление это настолько новое для жителей постсоветского пространства, что его специфика не отражена даже в энциклопедическом словаре «Народонаселение», вышедшем в Москве в 1994 г. Трудовая миграция, согласно определению, это «территориальные перемещения населения, в основе мотивации которых лежат намерения изменить условия занятости путем переезда в другую местность и заключения нового трудового договора. Трудовая миграция может быть вызвана стремлением изменить как параметры собственно рабочего места, так и внешние по отношению к нему условия: природно-климатические, экологические, социокультурные, жилищно-бытовые и пр.» (148)

Современные трудовые миграции не вызваны стремлением изменить «параметры рабочего места», ибо это «место», как правило, уже ликвидировано, и основная причина развития миграций – массовая безработица. «Переезд в другую местность» и «заключение нового трудового договора» – еще менее важны по шкале мотиваций, поскольку «переезд», точнее поездка, может быть относительно короткой, и мигрант не только не требует оформления договора, но и, напротив, избе-

гает всякого юридического оформления трудовых отношений. Среди внешних причин миграций сейчас не столь значительную роль играют климатические, экологические или социокультурные факторы. Основные факторы – социально-экономические, которые детерминируют направление миграций (страну или иное место достижения) и сферу приложения труда, которая даст наибольший доход за возможно более короткий срок.

Существует несколько основных типов трудовых миграций: внутренние (внутри- или межобластные) и внешние (эмиграция и иммиграция) – если в качестве критерия выступает пересечение трудовым мигрантом границ государства; законные и незаконные миграции, если мы говорим о правовом регулировании труда на основе национального законодательства, международных правовых документов и соглашений отдельных государств. Эта типология подвижна, т.к. иностранные работники могут работать в Казахстане, не имея лицензий на работу в стране – и это будет незаконная иммиграция, или наши соотечественники могут работать на выезде без контракта – и это будет незаконной эмиграцией.

Трудовые миграции можно классифицировать в зависимости от продолжительности трудовых поездок: безвозвратные или постоянные (в классификации МОТ это категория «обосновавшихся трудовых мигрантов», см. Глоссарий) и временные, возвратные (сезонные, маятниковые). (12, 13).

Некоторые исследователи предлагают различать экономические сезонные миграции, вызванные необходимостью обеспечить рабочей силой отрасли экономики, где требуется дополнительная рабочая сила в отдельные периоды (например, в сельском хозяйстве в период сева и уборки урожая), а также социокультурные сезонные миграции (поездки на учебу, на лечение, отдых, туризм и т.п.). (148)

В настоящее время в отечественной социологии, демографии, статистике еще только разрабатывается система понятий и типология трудовых миграций с учетом современных реалий. Государственные органы Казахстана все чаще используют систему понятий Международной организации труда (МОТ) и Международной организации по миграции (МОМ).

МОТ определяет трудовых мигрантов как «людей, допущенных страной, не являющейся их собственной страной, с вполне определенной целью осуществления экономической деятельности». ( см. Глоссарий) В книге Международного бюро труда «Занятость иностранных трудящихся» приводится типология международных экономических иммиграций (см. Вставка 2).

## ВСТАВКА 2

Экономическая иммиграция включает лиц, прибывших в целях обычной занятости для профессиональных или деловых целей или оказания услуг, а также для обучения. В страну иммиграции допускаются:

- лица для работы на предприятии или у субподрядчика индивидуально или в составе группы с целью выполнения повторяющихся видов работ, обычных работ в сфере промышленности или услуг, сезонных работ;
- специалисты, менеджеры ил<sup>и</sup> обычные работники для работы на предприятии или у субподрядчика индивидуально или в составе группы с целью выполнения одноразового проекта (строительство канала, моста и т.д.);
- индивидуальные наемные рабочие могут допускаться в порядке перевода в рамках транснационального предприятия (для выполнения специальных работ, деятельности, связанный с проектом, осуществления более широких, повторяющихся функций) или специфических работ вне рамок транснационального предприятия в качестве наемных работников или имеющих самостоятельную занятость;
- неквалифицированные, квалифицированные, инженерно-технические работники или другие высококвалифицированные рабочие или служащие для целей обычной занятости и поселения;
- предприниматели, инвесторы и т.п. допускаются при условии создания рабочих мест после въезда в страну;
- индивидуальное лицо допускается на частное или государственное предприятие на временной основе (на несколько месяцев или лет) с целью переподготовки (обучения).

---

Ист.: В.Р. Бенинг "Занятость иностранных трудящихся". М., 1996, с.7.

Таким образом, суть и характер трудовой миграции зависит не столько от сроков пребывания, сколько от экономической необходимости, которая диктует сроки работы на выезде, и это относится как к работающим по найму, так и к коммерческим мигрантам, как к легальным, так и нелегальным мигрантам.

### *Распространенность различных типов трудовых миграций в республике*

Среди трудовых миграций, получивших распространение в Казахстане в 1990-е годы, помимо «традиционных» выездов на сезонные работы или на работу по найму, большой размах приняли коммерческие или челночные миграции. Сейчас дискутируется вопрос, является ли коммерческая миграция видом трудовой миграции, ведь «челноки» выезжают за границу всего на несколько дней и не продают свою рабочую силу, не производят никакого продукта.

Представляется, что коммерческие мигранты должны быть выделены в отдельную категорию, поскольку это наиболее массовый тип трудовых миграций. Коммерческие мигранты ведут на выезде торговый бизнес, закупая товары в других городах и странах и привозя его на перепродажу с целью получения прибыли. Они сами определяют стратегию своих действий, могут нанимать себе в помощь работников (шоферов, грузчика, продавца), могут привлекать на безвозмездной (или платной) основе своих родственников или членов семьи, а могут реализовывать товар сами.

В последние годы, после финансового кризиса в России 1998 г. и после удорожания транспортных расходов, членки стали больше кооперироваться и осуществлять закупки на «компаньонских» началах: один едет за границу и закупает товар для нескольких членков. Таким образом, сотни тысяч людей оказываются вовлеченными в коммерческие миграции и челночный (торговый) бизнес.

Характерная черта коммерческих мигрантов – это «неформальный» характер их деятельности: как правило, они занимаются торговым бизнесом без юридической регистрации в государственных органах.

Следующая категория трудовых мигрантов – работающие по найму на выезде. Эта категория существовала и в советское время, но в условиях жесточайшей регламентации. Среди современных наемных работников представлено все разнообразие профессий – менеджеры и инженеры, преподаватели и переводчики, продавцы и водители, строители и гувернантки и т.д. Работающие по найму могут выезжать в другие города, области и страны.

В Казахстане с его огромной территорией, большими расстояниями между поселениями и неразвитой транспортной инфраструктурой

одной из наиболее распространенных среди трудовых мигрантов является специальность водителя, как в сфере пассажирских перевозок, так и перевозки грузов. По оценке Агентства Республики Казахстан по статистике, около 50% легковых автомобилей и 100% грузовых машин и автобусов, находящихся в личной собственности граждан, используются в целях заработка. В целом по Казахстану это представляет внушительную картину в 476 тыс. легковых автомобилей, почти 100 тыс. грузовиков и 17,8 тыс. автобусов. Предположительно, несколько сотен тысяч водителей республики самостоятельно зарабатывают путем оказания транспортных услуг. Очевидно, что значительная часть из них работает на выезде в другие города и даже государства и таким образом может быть отнесена к трудовым мигрантам.

Астана, Алма-Ата, Карагандинская область, а также Кустанайская, Атырауская и Восточно-Казахстанская области лидируют среди других областей по числу самозанятых в транспорте и связи, опережая средний показатель по республике (11,3 %), причем численность самозанятых в этой области услуг в г. Астане составляет 26,4%, что в 2 раза превышает среднереспубликанский показатель (8, 210)

Трудовые мигранты-строители заняты ремонтом квартир, строительством домов, дач, хозяйственных и иных объектов и выезжают для этого в другие области и страны. Строители составляют значительную часть работающих по найму, однако их численность не так велика, как в других странах – как, например, численность украинских строителей в России. Это связано с тем, что в настоящее время республиканское строительство в основном сосредоточено в Астане, и в новой столице настройках работает и отечественная, и иностранная рабочая сила. Именно в Астане трудится самое большое число лицензированной рабочей силы из-за рубежа.

В последние годы получил развитие такой вид трудовой миграции и самозанятости (в том числе с выездом в другие города, области Казахстана и в соседние страны), как “сетевой маркетинг”. Сетевой маркетинг – это система продвижения товара через индивидуальных дистрибуторов, которые в процессе распродажи товара формируют свою сеть. «Гербалайф», «Дермаджетикс», «Визион», «Ньюсвейз», «Арт-Лайф», «Центор», «Орифлейм», «Мэри Кей» – это лишь некоторые названия фирм, практикующих принципы сетевого маркетинга в Казахстане. Они продают, как правило, биологически активные добавки к пище, парфюмерию, косметику, наборы специальной посуды и т.д.

Головные офисы таких фирм находятся, как правило, за рубежом (США, Франция, Канада, Швейцария, Израиль, Россия), продукция завозится легально, хранится на складах и распространяется через стационарные офисы и мобильных распространителей (дистрибуторов). Например, представительство компании «АртЛайф» (Россия) имеется

в Казахстане, Киргизии и других странах СНГ; представительство «Vision», появившееся в России четыре года назад, открылось также в Беларусь, Литве, Казахстане, Узбекистане.

Все организации подобного типа строятся по принципу «пирамиды» – увеличение доходов индивидуального дистрибутера фирмы зависит не только от объемов продаваемых товаров, но и от числа новых «агентов», которых он сможет вовлечь в бизнес по распространению товаров, тем самым повышая свой статус до «мастера», «консультанта», «директора» и т.д. Дистрибутор заинтересован и в продаже, и в привлечении новых людей, которые распространяют сеть в другие города, области страны. Таким образом, число людей, вовлеченных в подобные организации, увеличивается, и сеть становится похожа на паутину, связывающую участников невидимыми нитями.

Нет никакой статистики по поводу количества людей, занятых в сетевом маркетинге, но 5 тысяч человек, собирающихся на организационные мероприятия фирмы «Vision» (это – вершина «пирамиды»), говорят о значительных масштабах их деятельности. В рамках «Vision» работает издательский дом «VIP-паблишн», выпускающий журнал для дистрибутора «Планета людей», компания «VIP-Телеком», которая занимается распространением и предоставлением Интернет-услуг, обучением начинающих сотрудников и т.д.

В настоящее время в Казахстане еще не разработаны статистически надежные и научно верифицированные методики определения численности различных типов трудовых мигрантов, в том числе коммерческих мигрантов. Отдельные группы или категории регистрируются в различных государственных органах – Министерстве труда и социальной защиты, государственных органах статистики, Национальном банке в системе национальных счетов, в государственных или частных агентствах по трудуустройству, туристических фирмах и агентствах, пунктах пограничного контроля и т.д. Эти учитываемые группы должны составить базу для анализа, обобщения и определения основных типов трудовых миграций и мигрантов, численности вовлеченных, объемов доходов, влияния миграций на экономическую и социальную сферы жизни. В процессе анализа рынка труда и трудовой миграции выявились значительные масштабы «самостоятельной занятости» населения в республике. Официальные статистические органы определяют самостоятельно занятое население в качестве лиц, которые, как правило, работают самостоятельно или с компаньонами и не нанимают на постоянной основе работников. (см. Глоссарий)

Увеличение численности самозанятых связано с рыночными преобразованиями и структурной перестройкой занятости населения: сокращается численность работающих по найму и возрастает число лиц, работающих не по найму, т.е. имеющих свое собственное дело.

В 1999 г. по сравнению с 1994 г. число работающих по найму уменьшилось с 5,9 млн. чел. до 2,4 млн. чел. или в два с половиной раза. (98)

На фоне сохранения неполной занятости или скрытой безработицы происходит «перетекание» в неформальный сектор занятости. На протяжении 1990 гг. возрастала роль неформального сектора в экономике республики, скачкообразно росла численность самостоятельно занятого или «самозанятого» населения: с 0,5 млн. чел. (1994 г.) до 2,7 млн. чел. (1999 г.) или более чем в 5 раз. Численность самозанятых составила в 1999 г. 31,9% ко всем трудовым ресурсам республики. (98, 210) По оценке, до одной трети самозанятых вовлечены в различные виды трудовых миграций.

Среди самозанятых – занимающиеся коммерческой миграцией члены семьи, строители, водители, работающие по найму на выезде, но не только. По существу, среди самозанятых могут быть представители любых профессий. Особенность положения этого типа занятых в том, что они, как правило, юридически не зарегистрированы. Самостоятельно занятые могут иметь патенты или краткосрочные лицензии, однако, как правило, они не зарегистрированы в установленном порядке в юридических органах республики как индивидуальные предприниматели или собственники малого или среднего предприятия.

По данным государственных органов статистики, увеличение масштабов нерегламентированной занятости особенно характерно для таких отраслей экономики, как торговля и ремонт автомобилей, сельское хозяйство, транспорт и связь. В 1999 г. доля самозанятых в этих отраслях по республике составила 45,8%, 27,6% и 11,3% соответственно. (8, 210) В городах первенствует сфера торговли, транспорта, промышленности. Мы полагаем, трудовые мигранты составляют значительную часть среди “самозанятого” населения этих отраслей.

Число самозанятых от общего числа занятых составляет, как правило, от 35% до 50%, в половине областей – 50-60%. В абсолютных цифрах численность самостоятельно занятого населения (включая фермерские хозяйства) выше всего в Южно-Казахстанской области – 432,8 тыс. чел., что составляет почти 60% от всех занятых в экономике области, в Восточно-Казахстанской – 366,7 тыс. или 54%, в Алма-Атинской области – 325,1 тыс. или 58%. Очевидно, что такие масштабы самостоятельной занятости и ее “неформальный” характер свидетельствуют о серьезнейших изменениях в экономических и социальных отношениях в обществе.

Рассмотрим влияние трудовых миграций на жизнь мигрантов и их семей, а также те социальные трансформации, которые начали происходить в обществе в 1990-е годы под влиянием регулируемых реформ и стихийных изменений, в том числе массовых трудовых миграций.

## **5.2. Анализ результатов социологического исследования трудиной миграции**

Социологическое исследование явилось частью Международного сравнительного исследования трудовой миграции в СНГ с целью выявления закономерностей и особенностей трудовой миграции и ее роли в адаптации к экономическому кризису. (288) Исследование носит пионерный характер, т.к. в республике практически отсутствуют работы по трудовой миграции. Основной метод исследования – социологический опрос, который проводился по анкете, согласованной и (в целом) унифицированной для всех участников проекта в городах Алма-Ате, Караганде, Сарани и Шахтинске в апреле – июне 2000 г. В Алма-Ате было проведено основное исследование: телефонный опрос (опрошено 1000 респондентов, отобранных с помощью генератора случайных чисел); анкетный опрос методом личного стандартизированного интервью (квотная выборка объемом 100 интервью); дополнительное социологическое исследование методом фокус – групп работающих по найму (две группы по 8 человек) по специально разработанному руководству для данной группы участников; свыше десяти неформализованных экспертивных интервью с работниками государственных статистических служб, агентств и служб трудоустройства (государственных и частных) и других экспертов. В Караганде, Сарани и Шахтинске были проведены анкетные интервью (132 интервью). Опрос и обработка анкет по городам Центрального Казахстана проведены В. Аужановой, техническая обработка – Н. Запахаловым, отчет по результатам исследования подготовлен В. Козиной.

Респонденты для анкетирования по полной анкете подобраны методом «снежного кома» среди «челноков» на крупных рынках и магазинах и среди наемных рабочих и строителей г. Алма-Аты и методом квотной выборки в Центральном Казахстане. Одновременно в обоих городах собирался материал для исследования биографическим методом (сбор «жизненных историй» мигрантов). В исследовании использованы статистические материалы (сборники, бюллетени, данные текущей статистики, экспресс – информация и др.) по социально-экономической и демографической ситуации, состоянию трудовых ресурсов в республике, г. Алма-Ате и Карагандинской области. В работе использовались также документы и другие информационные материалы Министерства труда и социальной защиты Республики Казахстан, Агентства по статистике и анализу, Агентства по миграции и демографии и других государственных и межгосударственных институтов, в частности, Интеграционного комитета стран Таможенного Союза (ныне – Евразийского Экономического Сообщества), городского (Алматинского и Карагандинского) департаментов труда и налоговой инспекции, материалы республиканской и городской прессы.

Исследование было проведено в городах различного статуса: бывшей столице Алма-Ате, ныне городе республиканского значения, в областном центре, бывшей индустриальной столице Казахстана, в малых городах, ныне имеющих статус “депрессивных”. Все типы поселений были выбраны для того, чтобы иметь возможность представить обобщающую картину, и в то же время проводить сравнения между различными типами поселений.

В отсутствие данных государственного учета возникали некоторые трудности в определении распространенности и структуры трудовых миграций, однако благодаря применению различных методов исследования – анкетирования, фокус-групп, экспертивных интервью и case-studies, было осуществлено тщательное измерение параметров таких явлений, как коммерческая миграция, работа по найму, строительство на выезде и трудовая миграция в целом. Данные по каждой из категорий трудовых мигрантов можно с определенными допущениями распространять на те части генеральной совокупности, в которых распространены данные признаки, и использовать результаты для углубленной характеристики мигрантов, а также для определения дальнейших направлений исследований..

Опрос включал несколько блоков исследовательских проблем, а именно: определение причин трудовой миграции, основных направлений и географии трудовой миграции, выявление социально-демографических характеристик и «типового» портрета мигранта, определение эффективности трудовой миграции, определение уровня благосостояния трудовых мигрантов и перспектив развития трудовой миграции и др.

Из всего количества опрошенных домохозяйств в Алма-Ате примерно в 10 % имеются лица, выезжающие на заработки – постоянно или иногда, в другие страны, республики СНГ или другие области Казахстана. С большой долей вероятности мы можем сказать, что 10 % – это минимальный достоверный уровень распространенности трудовых миграций среди домохозяйств.

Социально-демографическая характеристика мигрантов основывается на результатах основного опроса в 100 анкет в Алма-Ате. Данные опроса затем дополнялись и уточнялись данными государственной статистики и Министерства труда и социальной защиты Казахстана.

### *Демографическая структура различных категорий трудовых мигрантов*

Опрос трудовых мигрантов показал неравномерность половозрастной структуры различных категорий. Так, среди строителей 100 % составляют мужчины. Среди работающих по найму мужчины составляют 60 %, а среди членков 84 % – женщины.

	Пол						Выборка	
	Челночная торговля		Работа по найму		Строительство			
	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%
Мужской	8	16,0	18	60,0	20	100,0	46	46,0
Женский	42	84,0	12	40,0	-	-	54	54,0
Вся выборка	50	100,0	30	100,0	20	100,0	100	100,0

Демографические характеристики мигрантов в городах Караганде, Сарани, Шахтинске совпадают или коррелируют с данными в Алма-Ате: мужчин среди трудовых мигрантов - 44,7 %, женщин - 55,3 %. Челночным бизнесом занимаются в основном женщины, их - 65 % и 35 % мужчин; по найму - 60 и 40 % и в строительстве - 83,3 % и 16,7 %, соответственно.

Возрастная структура трудовых мигрантов в Алма-Ате также неоднородна. Молодежи больше среди работающих по найму, средний возраст работающих по найму - 38,7 лет, причем каждый третий - моложе 30. Средний возраст строителей - 40,5 лет, средний возраст членов 41,8 лет:

	Возраст							
	Челночная торговля		Работа по найму		Строительство		Выборка	
	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%
20-29	5	10,0	10	33,3	2	10,0	17	17,0
30-39	15	30,0	5	16,7	7	35,0	27	27,0
40-49	20	40,0	9	30,0	9	45,0	38	38,0
50-59	7	14,0	3	10,0	2	10,0	12	12,0
60 и более	3	6,0	3	10,0	-	-	6	6,0
Вся выборка	50	100,0	30	100,0	20	100,0	100	100,0

Возрастной состав трудовых мигрантов, участвующих в опросе в городах Караганда, Сарань, Шахтинск представлен прежде всего группой в возрасте от 30-39 лет, их 39 % и группой в возрасте 40-49 лет - 33 % (ср. по Алма-Ате: трудовые мигранты в возрасте 30-49 лет составили 65,0 % респондентов). Около четверти трудовых мигрантов - молодежь до 30 лет.

#### *Образовательный уровень трудовых мигрантов*

Наиболее высокий уровень образования у членов Алма-Аты - более половины имеют высшее образование. Наибольшее количество лиц с неполным средним образованием среди работающих по найму. Самый низкий уровень образования у строителей. Высшее образование имеют 15 %. Более половины - среднее или неполное среднее образование.

Образование	Челночная торговля		Работа по найму		Строительство		Выборка	
	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%
Высшее	26	52,0	13	43,3	3	15,0	42	42,0
Незак. высшее	1	2,0	4	13,3	1	5,0	6	6,0
Техникум, училище	13	26,0	5	16,7	2	10,0	20	20,0
ПТУ, профес. курсы	4	8,0	3	10,0	3	15,0	10	10,0
10-11 классов	6	12,0	5	16,7	9	45,0	20	20,0
7-9 классов	-	-	-	-	-	-	-	-
Менее 7 классов	-	-	-	-	2	10,0	2	2,0
Вся выборка	50	100,0	30	100,0	20	100,0	100	100,0

### Причины распространения трудовых миграций

Основные причины, заставившие респондентов в Алма-Ате искать работу на выезде - экономические. Почти треть сделали это вынужденно - в связи с потерей работы. Трудовую миграцию как осознанный выбор новой сферы деятельности отметили только 2 респондента:

Что заставило Вас искать работу в другом городе/стране?	%
Надеялся с помощью выездной работы хорошо заработать	36,0
Очень низкая зарплата, пенсия	25,0
Уволили	13,0
Закрылось предприятие	10,0
Нерегулярные выплаты зарплаты	6,0
Не смог найти работу в своем городе	6,0
Надеялся с помощью выездной работы попробовать себя в другом деле.	2,0
Другое	9,0
Вся выборка	100,0

Причины поиска работы в другом городе/стране у различных категорий мигрантов несколько различны. Осознанный экономический мотив наиболее характерен для работающих по найму (46,6%), в меньшей степени он свойственен строителям, почти половина которых (45%) была вынуждена искать новые формы заработка против своей воли - их уволили с предыдущего места работы. У членков сильнее выражен экономический мотив - они были вынуждены были заняться поиском работы в большей степени из-за крайне низкой заработной платы или ее невыплаты на предыдущем месте работы (36%) или закрытия предприятия и/или увольнения (16%).

В промышленных городах Карагандинской области, которые в наибольшей степени пострадали от последствий кризиса, на вопрос «Что заставило Вас искать работу в другом городе (стране)?» большин-

ство респондентов отметили экономические причины (89,4 %): увольнение, сокращение, закрытие предприятия, низкая или нерегулярная выплата заработной платы и т.д. Лишь 10,6 % назвали факторы личного порядка: желание с помощью выездной работы попробовать себя в другом деле, семейные обстоятельства и др.

#### *Лицензии на трудовую деятельность на выезде*

Лицензии на право заниматься работой на выезде имеют лишь 29% трудовых мигрантов. Чаще других категорий имеют лицензию на работу на выезде членки (38 %), реже других – строители (85% не имеют лицензий). Большинство опрошенных лицензий и, соответственно, юридического права на работу на выезде не имеют.

Имеется ли у вас лицензия на право заниматься работой на выезде?								
	Членочная торговля		Работа по найму		Строительство		Выборка	
	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%
Да	19	38.0	7	23.3	3	15.0	29	29.0
Нет	31	62.0	23	76.7	17	85.0	71	71.0
Вся выборка	50	100.0	30	100.0	20	100.0	100.0	100.0

Отсутствие юридических гарантий трудовой деятельности на выезде порождает много проблем для различных типов мигрантов, что будет рассмотрено в соответствующем разделе.

#### *Динамика трудовой миграции*

Трудовые миграции 1990-х гг. в нынешних их формах особенно коммерческая миграция, стали новым социальным явлением современной социальной и экономической жизни. Они получили быстрое развитие в период структурного кризиса, ликвидации многих предприятий производственной и непроизводственной сферы, освобождения рабочей силы, что наряду с дальнейшей либерализацией экономической жизни способствовало интенсивному развитию самодеятельности населения. Экономически активное население, оставшись без работы, подговариваемое галопирующей инфляцией, в ситуации резкого падения уровня жизни было вынуждено искать альтернативные источники заработка, в том числе за пределами традиционных мест проживания и приложения труда.

Началом распространения трудовой миграции в современных ее формах можно считать 1992 год – следующий после распада СССР, когда после резкой «либерализации» цен в России и разрыва сложившего

гося экономического пространства («единого народнохозяйственного комплекса», в терминах советской социалистической экономики) сотни тысяч людей оказались без средств к существованию. Согласно данных исследования в Алма-Ате, 21 % членов домохозяйств начали трудовую деятельность на выезде в 1992 году.

Негативные экономические процессы, в том числе рост безработицы, способствовали интенсивному развитию челночного бизнеса: 54 % опрошенных в Алма-Ате начали заниматься им в 1994-1996 гг.

В каком году Вы начали зарабатывать на выезде?								
	Челночная торговля		Работа по найму		Строительство		Выборка	
Год	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%
1990	1	2,0	-	-	2	10,0	3	3,0
1991	1	2,0	-	-	-	-	1	1,0
1992	9	18,0	2	6,7	1	5,30	12	12,0
1993	3	6,0	1	3,3	1	5,0	5	5,0
1994	7	14,0	2	6,7	-	-	9	9,0
1995	12	24,0	1	3,3	-	-	13	13,0
1996	8	16,0	3	10,0	5	25,0	16	16,0
1997	4	8,0	7	23,3	4	20,0	15	15,0
1998	3	6,0	6	20,0	4	20,0	13	13,0
1999	-	-	5	16,7	2	10,0	7	7,0
2000	-	-	1	3,3	1	5,0	2	2,0
Не отвечали	2	4,0	2	6,7	-	-	4	4,0
Вся выборка	50	100,0	30	100,0	20	100,0	100	100,0

По мере насыщения рынка товарами из-за снижения покупательского спроса населения данный вид бизнеса перестал быть прибыльным, как это было в первые годы. Кризис в России в августе 1998 г. также повлиял на челночную торговлю, поскольку почти каждый третий ездил за товаром в Россию. 74 % из числа опрошенных «челноков» отметили, что в результате финансового кризиса в России челночный бизнес стал менее выгодным, а 8 % вообще прекратили работу. Из числа опрошенных не было ни одного, кто бы начал свой бизнес в 1999 – 2000 гг.

Увеличение работающих по найму на выезде происходило постепенно на протяжении 1990-х годов. После 1996 г. этот процесс интенсифицировался: почти три четверти из опрошенных (73,3 %) начали работать в 1996-2000 гг. Подавляющее большинство строителей (85 %) также начали выезжать на заработки в этот же период.

Большинство из числа работающих по найму (73,3 %) и занимающихся строительством (65 %) отметили, что падение рубля в августе

1998 г. в России практически не повлияло на их деятельность. Никто из опрошенных не прекратил работу и более половины из них планируют продолжать работать на выезде. Больше других за выездную работу держатся строители – у них, как у наименее образованной группы трудовых мигрантов, меньше шансов найти работу в городе.

1994 – 1998 годы, по-видимому, являются годами наибольшего распространения всех видов трудовой миграции: 60 % первых членов домохозяйств и 13% вторых из числа опрошенных начали заниматься различными работами на выезде именно в эти годы.

В Карагандинской области работать на выезде часть респондентов начала с 1988 года, но до 1992 года эта форма заработков не имела массового распространения. Отсутствие мотивов поиска альтернативных видов заработков у основной части населения в начале 1990-х годов явилось, по-видимому, следствием неадаптированности людей к новым экономическим условиям. Проявление мобильности населения наблюдается в последующие годы, и эта тенденция нарастала вплоть до 1996 года.

Наиболее динамично начал развиваться челночный бизнес. Первые торговые ряды, палатки, магазины стали возникать сразу же после начала рыночных реформ. Расцвет этого вида деятельности приходится на 1992-1998 гг. В последующие годы численность лиц, впервые решивших заниматься торгово-комерческой деятельностью, стабилизировалась. Это свидетельствует скорее всего о том, что возможности найти свою нишу в этой сфере в основном уже исчерпаны, хотя челночный бизнес все еще создает много новых рабочих мест, что отчасти помогает разрешить проблему безработицы в Караганде и в малых городах.

В последние два года набирает темпы новый вид трудовой деятельности на выезде – работа по найму. В 1998-1999 гг. среди населения Карагандинской области укрепилась тенденция расширения сферы этого вида заработка.

### *Перспективы развития трудовой миграции*

Хотя число новых трудовых мигрантов сокращается, начиная с 1998 г., в целом по выборке 42% респондентов Алма-Аты твердо намерены продолжать заниматься работой на выезде и еще 13 % – из тех, кто бросил эту работу ранее, собираются ее возобновить. Остальные в той или иной степени решили ее бросить.

Ответы на этот вопрос неравномерно распределяются среди различных категорий опрошенных в Алма-Ате:

Каковы Ваши планы в отношении Вашей дальнейшей выездной работы?								
	Челночная торговля		Работа по найму		Строительство		Выборка	
	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%
Уже прекратил и не собираюсь больше заниматься	13	26.0	4	13.3	2	10.0	19	19.0
Прекратил, но собираюсь заняться снова.	6	12.0	4	13.3	3	15.0	13	13.0
Буду продолжать заниматься работой на выезде	16	32.0	15	50.0	11	55.0	42	42.0
Собираюсь бросить в ближайшее время	5	10.0	3	10.0	1	5.0	9	9.0
Скорее брошу, чем буду продолжать	2	4.0	1	3.3	1	5.0	4	4.0
Еще не знаю	8	16.0	3	10.0	2	10.0	13	13.0
Вся выборка	50	100.0	30	100.0	20	100.0	100	100.0

Учитывая, что число желающих продолжать заниматься челночным бизнесом наименьшее (32 %), а число уже прекративших, либо планирующих бросить этот вид деятельности наибольшее (40 %), можно сделать предположение об изменении динамики вовлечения в различные виды трудовой миграции в Алма-Ате. Об этом свидетельствует относительное увеличение занимающихся наемным трудом и строительством, особенно в связи с переносом столицы и интенсивным строительством в Астане, а также развитием нефтепроизводства на западе страны, требующего применения вахтового метода. С другой стороны, проходит относительное сокращение динамики (при абсолютном их преобладании), вовлекаемых в челночную торговлю.

Эта тенденция характерна как для Алма-Аты, крупнейшего города республики, бывшей столицы, так и других городских поселений – областного центра и малых городов Центрального Казахстана. Со значительной долей вероятности можно предположить, что эта тенденция в целом характерна для трудовых миграций во всем Казахстане в последние годы.

Перспективы развития трудовой миграции существуют, свидетельством тому то, что, согласно опросу 55 % респондентов в Алма-Ате планируют заниматься работой на выезде, несмотря на многочисленные противоречивые последствия, которые эта работа порождает. Динамика вовлечения в различные типы трудовых миграций, по-видимому, будет меняться.

## **География трудовой миграции**

География трудовой миграции очень разнообразна. В целом 45 % всех первых мигрантских поездок пришлась на Россию, Турцию, Китай. Россия была и стабильно остается страной достижения для многих категорий мигрантов: около одной пятой респондентов постоянно ездят туда в целях заработка.

Россия, Турция, Китай являются лидерами у членочников, как в качестве стран, куда мигранты выезжали впервые, так и стран их постоянных поездок, включая последние вояжи, непосредственно перед опросом.

Помимо этих трех основных стран многие трудовые мигранты выезжали в страны дальнего зарубежья: Объединенные Арабские Эмираты, Пакистан, Германию, Польшу, Иран, Сирию, Индию и др., в страны ближнего зарубежья: Киргизию и Узбекистан, Украину и Белоруссию, страны Балтии и, конечно, в различные области Казахстана: Алматинскую, Акмолинскую, Карагандинскую, Атыраускую, Мангистаускую и др.

Во второй половине 1990-х годов начинает меняться география поездок – снижается число поездок в страны дальнего зарубежья, особенно у членочников, которые в настоящее время ориентируются не только на Россию, Турцию и Китай, но и региональные рынки, в первую очередь в Киргизии.

Например, среди опрошенных нет ни одного, кто бы выезжал в Киргизию в свою первую поездку в начале 1990-х гг. Однако процент тех, кто теперь постоянно выезжает из Алма-Аты в соседнюю республику, достиг 6 %, а среди членочников – 10 %. Киргизия занимает четвертое место среди трудовых мигрантов, выезжающих за пределы Казахстана.

Такая переориентация является следствием российского финансового кризиса 1998 г., падением курса казахстанской национальной валюты в апреле 1999 г., удорожанием транспортных расходов, которые делают нерентабельной членочную торговлю. В настоящее время в Киргизии весьма динамично развивается малый и средний бизнес, совместные предприятия, на которых производятся товары относительно неплохого качества. Либеральная политика государства, низкие налоги, невысокие таможенные сборы и строительство крупного оптового рынка «Дордой» на границе с Казахстаном (три часа езды от Алма-Аты), сделали киргизскую оптовку популярной не только у себя в республике, но и в Казахстане.

Ежедневно на «Дордой» за импортными и киргизскими товарами (маркированными под «Польшу», «Китай», «Турцию») съезжаются сотни и тысячи закупщиков розничного и оптового товара из Киргизии,

Страна, область достижения	Куда впервые выехали на заработки	Куда еще выезжали в целях заработка	В какую страну или обл. Вы ездите сейчас или выезжали в последний раз в целях заработка?
Россия	19,0	15,0	19,0
Турция	14,0	14,0	10,0
Китай	12,0	10,0	9,0
Алма-Атинская обл.	11,0	5,0	14,0
Акмолинская область	9,0	3,0	9,0
Польша	3,0	3,0	1,0
Иран	3,0	-	1,0
Карагандинская обл.	3,0	2,0	4,0
Атырауская область	3,0	1,0	2,0
Пакистан	2,0	9,0	2,0
Мангистауская область	2,0	1,0	2,0
Южно-Казахстанская область	2,0	-	1,0
Германия	2,0	5,0	1,0
Вост.-Казахст. Область	2,0	2,0	2,0
Актюбинская область	2,0	-	1,0
ОАЭ	1,0	11,0	5,0
Украина	1,0	6,0	2,0
Страны Балтии	1,0	3,0	-
Сирия	1,0	2,0	-
Павлодарская область	1,0	2,0	2,0
Узбекистан	1,0	4,0	-
Тайланд	1,0	7,0	-
Джамбульская область	1,0	1,0	1,0
Киргизия	-	7,0	6,0
Белоруссия	-	4,0	1,0
Индия	-	3,0	1,0
Другие области Казахстана, страны СНГ и дальнего зарубежья	3,0	7,0	3,0

Казахстана и некоторых Центрально-Азиатских республик. Существуют утлаженные связи по доставке товара, транспорт и коммуникации, которые позволяют многим казахстанским членокам сравнительно дешево приобретать товар для дальнейшей перепродажи на местных рынках.

География работы на выезде существенно отличается у разных категорий трудовых мигрантов. Подавляющее число респондентов (95 %) из числа членоков выезжают за пределы Казахстана – в страны СНГ и дальнее зарубежье.

Для строителей характерна межобластная миграция, прежде всего в Алма-Атинскую и Акмолинскую области. 10 % респондентов выезжают на строительно-ремонтные работы в Россию еще до обретения Казахстаном независимости. В настоящее время постоянно, в том числе и последний раз, на заработки в Алма-Атинскую область выезжает 60 % строителей, в Акмолинскую – 25 %, Павлодарскую – 5 %, в Восточно-Казахстанскую – 5 %, в Россию – 5 %.

Самая разнообразная география трудовой миграции – у работающих по найму. Данные анкетирования, фокус-групп и неформализованных интервью показывают, что среди этой категории представлен не только весь Казахстан и СНГ, но практически все страны и континенты – Аргентина и Болгария, Бахрейн и Греция, Великобритания и Германия, Корея и Таиланд, ОАЭ, Турция и т.д. В исследовании по Караганде отмечается организованный выезд в Южную Корею и Израиль и менее упорядоченный, часто нелегальный выезд в США и на Кипр. Согласно опроса, более половины работающих по найму в настоящее

В какую страну или город Вы ездите сейчас или выезжали в последний раз в целях заработка?								
Куда	Челночная торговля		Работа по найму		Строительство		Выборка	
	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%
Россия	13	26,0	5	16,7	1	5,0	19	19,0
Алма-Атинская обл.	-	-	1	3,3	12	60,0	13	13,0
Турция	10	20,0	-	-	-	-	10	10,0
Акмолинская обл.	-	-	5	16,7	5	25,0	10	10,0
Китай	9	18,0	-	-	-	-	9	9,0
Киргизия	5	10,0	1	3,3	-	-	6	6,0
ОАЭ	4	8,0	1	3,3	-	-	5	5,0
Карагандинская обл.	1	2,0	3	10,0	-	-	4	4,0
Сирия	2	4,0	-	-	-	-	2	2,0
Пакистан	2	4,0	-	-	-	-	2	2,0
Индия	1	2,0	-	-	-	-	1	1,0
Польша	1	2,0	-	-	-	-	1	1,0
Иран	1	2,0	-	-	-	-	1	1,0
Южно-Казахстанская обл.	1	2,0	-	-	-	-	1	1,0
Мангистаус. Обл.	-	-	2	6,7	-	-	2	2,0
Атырауская обл.	-	-	2	6,7	-	-	2	2,0
Украина	-	-	2	6,7	-	-	2	2,0
Другие области Казахстана, страны СНГ и дальнего зарубежья	-	-	8	26,7	2	10,0	10	10,0
Вся выборка	50	100,0	30	100,0	20	100,0	100	100,0

время выезжают на заработки в различные области Казахстана, однако зарубежные страны по-прежнему остаются привлекательными для наших сограждан.

Сравнительный анализ географии первых и последних поездок выявляет незначительное снижение выездов в зарубежные страны и небольшое увеличение поездок для работы по найму в другие области Казахстана и страны СНГ при сохранении разнообразия стран дистанции.

При сохранении открытости внешней политики казахстанского государства, развитии правовых основ трудовой деятельности наших соотечественников за рубежом можно прогнозировать увеличение численности работающих по найму за границей, и это позитивный процесс.

Для характеристики материального положения трудовых мигрантов и влияния работы на выезде на их материальное благополучие рассмотрим несколько параметров – жилищные условия мигрантов, их питание, доступность социальных услуг, обеспеченность автомашинами и другой дорогостоящей техникой и т.д.

### ***Жилищные условия домохозяйств мигрантов***

Подавляющее большинство опрошенных домохозяйств в Алма-Ате имеют в собственности благоустроенную квартиру или частный дом. Большинство опрошенных домохозяйств занимают жилье общей площадью 40 – 70 кв. метров. 70 % жилья полностью благоустроено. Кроме основного жилья несколько семей имеют дом в пригороде и квартиру, полученную по наследству. Сами респонденты оценивают свои жилищные условия невысоко. Только 37 % считают, что жилищная проблема у их семей полностью решена.

### ***Влияние трудовой миграции на уровень благосостояния семей трудовых мигрантов***

Данные опроса показывают, что трудовая миграция способствовала улучшению материального положения большей части респондентов, позволила решить многие насущные проблемы. Работа на выезде изменила к лучшему материальное положение большей части респондентов в г.Алма-Ате:

Как изменилось материальное положение Вашей семьи в результате работы на выезде? (%)	
Значительно улучшилось	8,0
Улучшилось	48,0
Почти не изменилось	35,0
Трудно сказать	9,0
Вся выборка	100,0

В Карагандинской области в 20,1 % домохозяйств отметили значительное улучшение, а в 46,4 % – улучшение своего материального положения. Они более оптимистично оценивают свое положение по сравнению с алма-атинцами, это может быть связано с тем, что южная столица является самым дорогим городом не только в Казахстане, но и во всей Центральной Азии, и заработка трудовых мигрантов оказывается недостаточно для достижения высокого уровня жизни.

В Алма-Ате, в Караганде и малых областных городах при помощи выездных заработков решаются прежде всего самые насущные проблемы: обеспечение семьи нормальным питанием (58 % и 69 %) медицинским обслуживанием (57 % и 44,5 % соответственно), приобретение дорогостоящих товаров и помочь детям – в частности в приобретении образования. 37% алма-атинских и 33% карагандинских респондентов решили за счет мигрантских заработков жилищную проблему.

В Алма-Ате ответы распределились следующим образом:  
(сумма превышает 100%, поскольку респонденты могли давать несколько ответов).

Какие проблемы удалось решить с помощью выездных заработков	
Обеспечить семье хорошее питание	58,0
Обеспечить платные медицинские услуги себе или членам семьи.	57,0
Помогать материально взрослым детям	50,0
Приобрести дорогостоящие товары:	38,0
Легковую автомашину	13,0
Грузовую автомашину , микроавтобус	1,0
Новую мебель	8,0
Бытовую электро - и радиотехнику	27,0
Улучшить жилищные условия:	(37,0)
Купить лучшую квартиру (дом) для всей семьи	4,0
Разъехаться с детьми (родителями)	4,0
Купить квартиру (рынок) детям	3,0
Сделать капитальный ремонт квартиры (дома)	28,0
Другое	4,0
Открыть свой бизнес, фирму	18,0
Отправить детей в платную школу	15,0
Выехать отдохнуть за границу	15,0
Оплачивать обучение детей	14,0
Нанять репетиторов для детей	10,0
Отдохнуть на хорошем курорте в пределах бывшего СССР самому	9,0
Воспитывать детей дома, не отдавая в детский сад, в группу продленного дня	9,0
Нанять помощника(ков) для бизнеса	8,0
Заплатить за поступление детей	8,0
Решить дачные проблемы:	(7,0)
Приобрести или построить новую дачу для своей семьи	4,0
Достроить или капитально отремонтировать дачу	2,0
Помочь детям (другим родным) открыть бизнес	5,0
Не удалось решить ни одну из этих проблем	16,0

Пятая часть респондентов в Алма-Ате и седьмая в Карагандинской области смогли за счет работы на выезде открыть свое дело или помогли это сделать детям или другим родственникам. Интересно отметить, что в эту категорию в Алма-Ате входят только членки и только женщины.

Более половины опрошенных считают, что имеют практически все необходимое и все вещи в хорошем состоянии, причем данные по Алма-Ате и по Карагандинской области почти полностью совпадают. Обеспеченность дорогостоящими предметами обихода и бытовой техникой в Алма-Ате выше, чем в среднем по республике. Видеомагнитофоны имеет каждое второе опрошенное домохозяйство, легковые автомобили – более 40 % семей. Дачи имеет каждая третья опрошенная алматинская семья из числа трудовых мигрантов.

Ответы на вопросы о качестве питания и одежды показывают, что более половины алматинских и две трети карагандинских респондентов удовлетворены их уровнем. Здесь наблюдаются различия в зависимости от типа трудовых мигрантов, например, в Карагандинской области свыше 80 % членок положительно оценивают и свое питание, и свой гардероб, но лишь чуть более трети работающих по найму и строителей высказывают по этому поводу удовлетворение. Напротив, среди двух последних групп около 60 % указывают, что питаются и одеваются скромно.

Лишь 42 % алматинских респондентов оценивают свое материальное положение как хорошее или более или менее приемлемое. 45 % считают, что живут очень скромно. Здесь, очевидно, сказывается тот факт, что трудовые мигранты, выезжая за пределы Казахстана, имеют возможность сравнить свой уровень жизни с уровнем жизни жителей других стран и оценить свое материальное положение лишь как относительно благополучное.

Самооценка материального положения семьи	%
Живем хорошо, без особых материальных проблем	11,0
Живем более или менее приемлемо	31,0
Живем очень скромно	45,0
Едва сводим концы с концами	13,0
Живем за гранью бедности	-
Вся выборка	100,0

В Карагандинской области доля положительно оценивающих материальное положение своей семьи составляет 71,8 %, считающих, что они живут скромно – 20,0 %, живущих бедно и за гранью бедности – 8,2 %. Разрыв в оценке своего материального положения в сторону более

критического характерен для алма-атинских респондентов (45 % «живущих скромно» против 20 % в Караганде). Это может быть связано с тем, что столичные трудовые мигранты имеют самую широкую географию выезда, и, значит, возможность сравнения и критической оценки.

### ***Работа на выезде как источник дохода***

Работа на выезде является основным источником дохода 60 % домохозяйств Алма-Аты:

Каковы основные источники доходов Вашего домохозяйства?	(%)
Работа на выезде (в т.ч. торговля)	60,0
Работа на частных предприятиях, фирмах и т.д.	26,0
Собственное дело	26,0
Работа на предприятиях (государственных или арендных)	19,0
Другое	10,0
Вся выборка	100,0

В Карагандинской области у 30 % респондентов работа на выезде является основным источником доходов, а еще 41,1 % совмещают работу на выезде с работой на предприятии – государственном, арендном или частном. Совместительство особенно распространено среди тех, кто занимается работой по найму и ремонтом квартир, строительством дач и домов.

Работа на государственном предприятии является основным источником доходов лишь для 7,3 % домохозяйств, а на частных предприятиях – только для 3,6 % карагандинских домохозяйств. Наряду с основными источниками доходов респонденты называют случайные заработки, пенсии и получение денег от родственников из-за границы.

Отмечая положительное влияние миграции на различные стороны жизни домохозяйств, в то же время 16 % алма-атинских и 17,4 % карагандинских респондентов отметили, что не смогли решить ни одну из предложенных проблем только за счет работы на выезде.

### ***Помощь родственникам и иждивенцам со стороны трудовых мигрантов***

Большинство респондентов в Алма-Ате имеют взрослых детей, родителей или других родственников, которым оказывается постоянная или эпизодическая материальная помощь (в %):

Не имеем	43,0
Да, фактически их содержим	9,0
Да, регулярно оказываем помощь	22,0
Да, помогаем эпизодически	26,0
Вся выборка	100,0

Эти данные сопоставимы с результатами по Карагандинской области: не имеют на иждивении родственников 55,5 % респондентов, фактически их содержат – 11,8 %, регулярно или эпизодически помогают – 12,7 и 20 % соответственно.

16 % алма-атинских респондентов помогали детям и другим родственникам найти работу на выезде, 13 % помогали им открыть свой бизнес. В Карагандинской области 14,5 % респондентов помогли детям и другим родственникам открыть свой бизнес.

### *Уровень удовлетворенности работой на выезде*

Две трети респондентов в Алма – Ате не жалеют о том, что стали заниматься работой на выезде. В целом по выборке 13 % жалеют об этом и 21 % затруднились ответить на этот вопрос:

Жалеете ли вы о том, что стали заниматься работой на выезде?								
	Челночная торговля		Работа по найму		Строительство		Выборка	
	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%
Да	7	14,0	3	10,0	3	15,0	13	13,0
Нет	33	66,0	21	70,0	12	60,0	66	66,0
Трудно сказать	10	20,0	6	20,0	5	25,0	21	21,0
Вся выборка	50	100,0	30	100,0	20	100,0	100	100,0

Из 13 % неудовлетворенных своей работой на выезде в качестве основной причины разочарования назвали её низкую доходность и отсутствие стабильности в работе.

В Карагандинской области большинство мигрантов (62,1 %) не сожалеют о том, что занимаются работой на выезде, жалеют – 9,1 %, затруднились ответить 12,1 %. Более всех не жалеют, что занялись работой на выезде респонденты, занимающиеся челночным бизнесом (68,6 %), больше всего жалеют те, кто занимается на выезде ремонтом, строительством дач и домов (16,7 %).

Положительных моментов от работы на выезде респонденты во всех типах городов видят больше, чем отрицательных. Основным положительным моментом является относительный рост благосостояния семей трудовых мигрантов. Отмечается также приобретение делового опыта и возможность побывать, благодаря работе на выезде, в других странах.

Положительное влияние на материальное положение семьи и возможность повидать мир чаще всего отмечают членки и работающие по найму. Приобретение за счет трудовой миграции необходимого делового опыта, позволившего искать лучший заработок, существенно

чаще отмечают работающие по найму. Строители более сдержаны, чем предыдущие две категории в оценке положительного влияния трудовой миграции на семейную жизнь. Среди них большинство отмечают, что трудовая миграция позволяет лишь свести концы с концами. Ответы по Алма-Ате распределились следующим образом:

Какое положительное влияние оказала работа (торговля) на выезде на жизнь Вашей семьи?				
	Челночная торговля %	Работа по найму %	Строительство %	Выборка
Никакого положительного влияния	14,0	10,0	5,0	11,0
Моя семья стала жить материально намного лучше	30,0	36,7	25,0	31,0
Моя семья обеспечена теперь всем необходимым	26,0	13,3	15,0	20,0
я повидал мир, побывал во многих странах	26,0	23,3	5,0	21,0
Я теперь имею возможность хорошо отдохнуть и обеспечить отдых семье	4,0	3,3	-	3,0
Я приобрел хороший деловой опыт, мне теперь гораздо легче найти заработок	22,0	46,7	15,0	28,0
Благодаря поездкам я смог открыть бизнес (фирму, магазин и т.д.)	22,0	-	-	11,0
Работа на выезде позволяет хоть как-то сводить концы с концами	36,0	20,0	70,0	38,0
Другое	-	3,3	-	1,0

Ответы на этот вопрос значительно отличаются в зависимости от пола респондента. Так, мужчины чаще (45,7 %), чем женщины (31,5 %) отмечали, что никакого положительного влияния на жизнь семьи выездная работа не оказала и чаще отмечают, что выездная работа позволяет хоть как-то сводить концы с концами.

Женщины чаще отмечали тот факт, что выездная работа повысила уровень материального благосостояния семьи (55,5 % против 45,7 % у мужчин), позволила посмотреть мир (25,9 % против 15,2 % у мужчин) и приобрести необходимый деловой опыт (31,5 % против 23,9 % у мужчин). Следует отметить, что только женщины (20,4 %) смогли при помощи выездной работы скопить достаточно денег для открытия собственного дела.

Вместе с тем работа на выезде оказывает и отрицательное влияние на жизнь трудящихся-мигрантов и их семей. Наиболее часто респонденты отмечают ухудшение здоровья и отсутствие времени на воспитание детей.

Работающие по найму наиболее оптимистичны в оценке – более половины их отмечают, что никакого отрицательного влияния на жизнь семьи трудовая миграция не оказывает, в то же время они несколько чаще других категорий отмечают ухудшение здоровья.. На ухудшение здоровья под влиянием работы на выезде члены семьи жалуются вдвое чаще других категорий трудовых мигрантов, а строители вдвое чаще указывают на то, что не стало хватать времени на воспитание детей. В целом по выборке именно проблемы со здоровьем (36 %) и воспитательные проблемы (20 %) чаще всего отмечаются среди негативных последствий работы на выезде.

Какое отрицательное влияние оказала работа (торговля) на выезде на жизнь Вашего домохозяйства?				
	Челночная торговля	Работа по найму	Строительство	Выборка
	%	%	%	%
Никакого отрицательного влияния	38,0	53,3	45,0	44,0
Ухудшились семейные отношения	4,0	13,3	10,0	8,0
Распалась семья	2,0	6,7	5,0	4,0
Ухудшилось здоровье	48,0	26,7	20,0	36,0
Не стало хватать времени на воспитание детей	16,0	16,7	35,0	20,0
Другое	4,0	3,3	-	3,0
Не отвечали	-	-	5,0	1,0
Вся выборка	100,0	100,0	100,0	100,0

### *Социальное самочувствие трудовых мигрантов*

Эмоциональное состояние большей части трудовых мигрантов в Алма-Ате нельзя назвать позитивным. Только третья часть опрошенных отметила, что настроение у них в последнее время хорошее. Среди всех трудовых мигрантов эмоциональное состояние лучше других у работающих по найму, «хорошее настроение» у себя отметили 50 % данной категории. Напряжение и раздражение чаще отмечали строители, и это не удивительно, т.к. именно у них наиболее высокий процент случаев задержки или невыплаты зарплаты.

В центральном Казахстане у 43,8 % респондентов настроение хорошее, 28,2 % испытывают напряжение, 10,9 % – страх, тоску и 19,1 % затруднились с ответом.

Что бы Вы могли сказать о своем настроении в последнее время?								
	Челночная торговля		Работа по найму		Строительство		Выборка	
	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%
Настроение хорошее	13	26.0	15	50.0	5	25.0	33	33.0
Испытываю напряжение, раздражение	24	48.0	9	30.0	12	60.0	45	45.0
Испытываю страх, тоску	6	12.0	1	3.3	2	10.0	9	9.0
Затрудняюсь ответить	7	14.0	5	16.7	1	5.0	13	13.0
Вся выборка	50	100.0	30	100.0	20	100.0	100	100.0

Эмоциональное состояние существенно различается у мужчин и женщин. Женщины настроены несколько оптимистичнее, в то время как половина мужчин отметили, что испытывают напряжение, раздражение, среди мужчин также больше тех, кто затруднился определить свое эмоциональное состояние.

Что бы Вы могли сказать о своем настроении в последнее время?						
	мужской		Женский		Выборка	
	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%
Настроение хорошее	13	28,3	20	37,0	33	33,0
Испытываю напряжение, раздражение	23	50,0	22	40,7	45	45,0
Испытываю страх, тоску	3	6,5	6	11,1	9	9,0
Затрудняюсь ответить	7	15,2	6	11,1	13	13,0
Вся выборка	46	100,0	54	100,0	100	100,0

*По результатам анкетирования в г. Алма – Ате был составлен типичный портрет трудового мигранта.*

### «Челнок»

Женщина сорока с небольшим лет, замужем, имеет детей. Образование высшее или среднее специальное. Лицензии на право заниматься торговлей, как правило, не имеет.

Занимается челночным бизнесом с 1994 – 1996 гг. Начинала заниматься бизнесом через родственников или знакомых, в поездку за товаром ездит несколько раз в год со знакомыми или в одиночку. За товаром за пределы СНГ летает самолетами, на близкие расстояния – наенным автотранспортом. Чаще всего в Турцию, Китай, Россию.

Товар закупает оптом, продает в розницу или мелким оптом самостоятельно или через родственников. Как правило, имеет постоянное

торговое место – собственное или арендованное. Многие «челноки» имеют постоянный круг покупателей. Товары реализуют главным образом в Казахстане, реже в России, Киргизии и Узбекистане.

Заработки свои рассматривает как довольно скромные, хотя и они позволяют существенно поднять материальный уровень семьи. Деньги первоначально направлялись на первоочередные надобности – улучшение питания, медицинское обслуживание, помочь родственникам, затем на улучшение жилищных условий и приобретение предметов длительного пользования. После августовского кризиса в России заработки на выезде упали, многие прекратили коммерческие поездки.

В настоящий момент в основном не довольна мигрантской жизнью и хотела бы ее бросить, но не может этого сделать ввиду отсутствия другой работы. Основной проблемой является ограниченный спрос на товары из-за низкой покупательской способности населения, насыщенности рынка и большого количества конкурентов, снижающих прибыльность бизнеса.

### ***Мигрант, работающий по найму***

Мужчина тридцати с лишним лет, с высшим, неполным высшим или средним образованием, женат, имеет детей. Лицензии для работы по найму на выезде, как правило, не имеет.

Работать начал в последние 2 – 3 года. Работает чаще всего не по специальности, но близко к полученному образованию или приобретенному опыту работы – как правило, в сфере услуг или в торговле по официальному договору. Самые распространенные профессии – продавец или водитель. Работает в различных областях Казахстана, реже – в России, других республиках СНГ или в дальнем зарубежье.

Мигрантские заработки, как и мигрантская жизнь в целом, его, как правило, вполне устраивают. Российский августовский кризис особого влияния не имел. Бросать работу на выезде не собирается.

На выезде живет один, с семьей видится редко ( половина работающих по найму прописываются или регистрируются по месту работы). Живет на выезде у работодателя или у родственников, знакомых. Социальными гарантиями, как правило, не обеспечен.

### ***Строитель***

Мужчина сорока лет со средним общим образованием или ПТУ, потерявший работу на государственном предприятии. Лицензии на работу на выезде не имеет.

Работа на строительстве, как и заработка, его мало устраивают, но прекращать работу не собирается, так как ничего другого найти в городе он все равно не сможет. Работа на выезде является для него

вынужденной мерой в связи с безработицей в Алма-Ате. Она позволяет ей его семье хоть как-то сводить концы с концами. Других позитивных моментов в своей работе почти не отмечает. Из отрицательных последствий мигрантской жизни указывает отрыв от семьи и невозможность воспитывать детей. Находится в угнетенном состоянии души, испытывая постоянно раздражение, но менять что-то в своей жизни не может или не хочет.

Выезжает на строительство в Алма-Атинскую область или Астану и Акмолинскую область. Работает круглый год, иногда – только в сезон. Живет на выезде у работодателя или снимает комнату. Живет один, с семьей видится редко. Самой большой проблемой для него является задержка зарплаты или отказ заказчика платить за выполненную работу, остальные проблемы считает несущественными.

«Типичный портрет» трудовых мигрантов «нарисован» впервые и дает общий образ каждого типа мигрантов. Для более глубокого изучения необходимо более обширное исследование с использованием большего числа методов исследования и комбинирования качественных и количественных методов. Результаты проведенного анкетирования помогают определить дальнейшее направление междисциплинарных исследований.

### **5.3. Трудовые миграции в Казахстане в контексте общественных трансформаций в переходный период**

С начала 1990-х годов в новых независимых государствах происходит процесс создания новых экономических связей и формирования новых социально-экономических отношений. Создаются элементы новой рыночной инфраструктуры – рынок товаров и услуг, рынок рабочей силы, финансовый рынок. Развитие других альтернативных направлений занятости населения – в малом и среднем частном бизнесе, самостоятельная деятельность – все это трудные, но реальные изменения в сфере труда, свидетельствующие о движении к рыночной модели, отражающие переходный ее характер.

Развитие частного бизнеса, увеличение вторичной занятости и занятости в неформальном секторе, вовлечение населения в коммерческую торговлю и другие виды трудовой миграции – это и есть преодоление этих деформированных отношений. Это попытка сначала на индивидуально-личном, а по мере того, как этот процесс принимает все более массовидный характер, и на групповом и социальном уровне изменить сложившиеся отношения.

Эти изменения касаются не только социальных и экономических отношений, но и социальных структур. «Размывание» старого «средне-

го класса” происходит в результате снижения его экономического и социального статуса. Несмотря на приобретенный еще в советский период высокий образовательный статус, в настоящее время происходит депрофессионализация десятков и сотен тысяч специалистов, потерявших свои навыки в связи с длительным перерывом на основной работе и работе не по специальности.

Однако одновременно происходит приобретение новых знаний и навыков, особенно в финансовой и правовой сфере, что необходимо для работы в рыночной экономике. Многие коммерческие мигранты и работающие по найму за рубежом открыли для себя мир, стали более мобильными, выучили иностранные языки, приобрели богатый профессиональный и жизненный опыт. Как показали данные социологического исследования, это особенно актуально для женщин, некоторые из них могут быть конкурентоспособны на мировом рынке труда.

Десятки и даже сотни тысяч людей достигли высокого материального положения и формируют сейчас “новый средний класс”. Данные исследования подтверждают, что заработка трудовых мигрантов позволяют им не только решить свои материальные проблемы: приобрести жилье, мебель, одежду и т.д., но и обеспечить себе более высокое качество жизни, особенно в сфере медицинских услуг, образования, в период рекреации.

*Самостоятельность* – одна из важнейших характеристик этого “нового” класса. Ее носители преодолевают патерналистскую идеологию и психологию зависимости от государства. Они сами принимают решения, несут на себе бремя рисков и ответственности за себя, свою судьбу, за свои семьи, за дело, которым они занимаются.

Формирование новых отношений, изменение менталитета – это трудный и длительный процесс. Пока он происходит на индивидуальном и групповом уровне, однако социально-психологические изменения неизбежно будут происходить в общественном сознании в целом. Сейчас даже процесс самоидентификации коммерческого мигранта, занимающегося членочным бизнесом, противоречив – с одной стороны он воспринимает себя “бизнесменом”, с другой стороны он критически уничтожительно машет на себя рукой: “челнок он и есть членок”.

Авторы исследования поведения экономически активного населения в условиях кризиса 1998 г. в России предлагают типологию изучаемой социальной группы, которая состоит из пяти подгрупп: «несчастные», «конформисты», «любители приключений», «сильные», «уникальные» и еще 20% респондентов не относятся к какой-либо из подгрупп, т.к. они сочетают в себе признаки нескольких типов одновременно, либо не имеют ни одного из предложенных. (14)

М.К. Бункин в своей книге “Экономический человек” приводит еще одну типологию поведения в рыночных условиях, которая включа-

ет «группы успеха», «адаптирующихся», «выживающих», «невостребованных» и «протестующих». (15) Не присоединяясь ни к одной из этих классификаций, мы можем, отметить, что эти типологии приложимы к трудовым мигрантам. “Реконструирование” портрета “типичного” мигранта являлось одной из задач данного исследования. В результате выявления социально-демографических характеристик, определения основных направлений и географии трудовой миграции, оценки эффективности трудовой миграции и перспектив ее развития и других вопросов удалось “нарисовать” портрет “типичного” мигранта. (см. раздел 5.2)

Восприятие ситуации и поведенческие установки трудовых мигрантов уже в первом приближении явно распадается на две основные группы: от пессимистических, направленных на выживание («все развалилось, но жить как-то надо») и пассивных (“надо пережить это время”) до оптимистических, которым удалось не только адаптироваться (“никогда в прежнее “стойло” не вернусь”), но и добиться успеха (“открыла свой бизнес и дочери помогла”).

Среди этих двух основных типов имеются различные вариации, но следует отметить, что среди второй группы встречаются уникальные личности, которые демонстрируют поразительное свойство психологической устойчивости и умение выстоять в самых трудных обстоятельствах.

Изучение поведенческих установок и психологических особенностей восприятия и поведения в ситуации экономического кризиса может стать одним из направлений дальнейшего исследования, где с помощью качественных методов, в первую очередь биографического метода, можно углубить анализ социально – психологических и структурных изменений, происходящих в казахстанском обществе в переходный период.

По мере развития рыночных отношений происходит “специализация” и “диверсификация” видов деятельности, развиваются новые структуры бизнеса. Российский опыт показывает, что пройдя через определенные стадии индивидуального и “стихийного” развития, коммерческий, членочный бизнес приобрел организованные формы в виде объединений, фирм и компаний, выступающих в качестве юридических лиц. (260)

В дальнейшем этот процесс организации, реорганизации и легализации будет происходить и в Казахстане, где появятся новые фирмы и компании – закупочные, торговые, посреднические, транспортные и т.д. и т.п. Некоторые из них, кто не выдержит конкурентной борьбы (как в процессе формирования, так и функционирования этих фирм), вероятно, разорятся и уже разоряются и ищут применения своей рабочей силе в других отраслях и сферах, и это, по-видимому, свидетельствует о появлении механизмов саморегуляции рыночных отношений.

Одно из положительных последствий массовых трудовых миграций на макроуровне заключается в том, что самостоятельное решение своих материальных проблем в условиях кризиса сыграло положительную социально-политическую роль, предупредив рост социального недовольства и напряжения в обществе.

Нередко встречаются инвективы в адрес коммерческих мигрантов в связи с тем, что они вывозят из Казахстана большие денежные средства и, закупая товар за рубежом, “инвестируют” средства в экономику других стран. Необходимо вынести моральные оценки за скобки обсуждения, т.к. до тех пор, пока в стране не созданы правовые и экономические основы для развития малого и среднего бизнеса и выгодного инвестирования в производство или сферу услуг в своей собственной стране, мы можем быть уверены, что процесс вывоза денежных средств будет продолжаться.

По оценкам фискальных органов, в середине 1990-х гг. челночники вывозили из Казахстана в среднем по 5-6 тыс. долларов США за одну поездку, а в настоящее время – по оценке Национального банка – до 10 тыс. долларов США. Общая сумма ежегодно вывозимых денежных средств составляет несколько сотен миллионов долларов США. По некоторым оценкам, в 1999г. эта сумма составляла 1 млрд. долларов USD.

Однако роль трудовых мигрантов заключается в том, что они не только вывозят деньги для приобретения товаров, но и присыпают деньги на содержание своих семей из-за рубежа. В настоящее время не известна точная сумма переводов, присыпаемых в Казахстан от работающих на выезде мигрантов, однако не приходится сомневаться, что это весьма значительные суммы. Достаточно вспомнить, что, оценки глобальных потоков официальных денежных переводов, основанных на статистике платежных балансов, показывают, что объемы переводимой денежной массы увеличились с 43,3 млрд в 1980 г. до 71,1 млрд долларов США в 1990 г. (13) Данные по СНГ приводятся лишь по некоторым странам, например, по Азербайджану, где сумма денежных переводов в страну оценивается в 1 млрд. долларов США ежегодно.

Развитие новых отношений в сфере труда идет в борьбе противоречивых тенденций. Независимость от государства, преодоление патернализма приводят порой к тому, что индивиды (общество в целом) становятся полностью *независимы* от государства, они неподотчетны и не подконтрольны друг другу. Имея многолетний, точнее, многовековой опыт подавления со стороны государства, население научилось “избегать” этого давления всеми возможными способами и уходить от юридического оформления своей деятельности, от отчетности, налогообложения и т.д.

Самозанятое население, в том числе трудовые мигранты, выйдя из-под контроля государства и сохранив прибыль, само перераспределяет ее между членами семьи и родственниками. Согласно социологическому опросу, 57% алма-атинских и около 45% трудовых мигрантов из Карагандинской области регулярно или эпизодически помогают своим родственникам, при этом примерно 10% респондентов во всех городах практически их содержат.

В обществе существуют так называемые наиболее уязвимые слои населения – одинокие старики, инвалиды, матери-одиночки, многодетные матери. Сейчас государство самоустранилось от поддержки этих слоев ввиду отсутствия средств, но не перечислены деньги в виде налогов на доходы сотен тысяч самозанятых и коммерческих мигрантов.

Легитимизация процесса представляется чрезвычайно трудной задачей, т.к. она неотделима от социально-экономического и исторического контекста. Укрытие доходов воспринимается в общественном сознании не как нарушение закона, а как “ответная реакция на регулярное, широкомасштабное и неприкрытое обворовывание государством своих подданных”. (11) После того, как миллионы людей потеряли свои сбережения в результате инфляции и финансовых махинаций, санкционированных государством, скрывать доходы считается почти что нормой. “Гипертрофированная честность вне всякой связи с социально-экономическим контекстом – удел моральных стоиков, чья уникальность вызывает уважение, но не может возводиться в ранг нормы”, пишет С. Барсукова о российском опыте неформальной экономики, вполне приложимой и к опыту других постсоветских государств. (11).

Отсутствие законодательства, правовых основ, регламентирующих процесс распределения и перераспределения отчислений от доходов и прибыли – одна из самых сложных проблем сегодняшнего дня. В обществе происходят серьезные социально-экономические изменения, но государство не успевает с необходимыми законодательными и институциональными изменениями и инициативами.

Другой негативный аспект трудовой миграции также необходимо рассматривать в контексте современных социальных и экономических процессов. Он стал одним из последствий кризиса, когда произошло сокращение спроса на высококвалифицированную рабочую силу, особенно в высокотехнологичных отраслях, науке и научном обслуживании из-за низкого уровня оплаты труда и длительных задержек зарплаты, что обусловило недоиспользование интеллектуального потенциала в целом по республике. Наряду с безвозвратной эмиграцией, депрофессионализация сотен тысяч специалистов, их современная заня-

тость в сфере торговли и услуг, во временных работах по найму ухудшает качество трудового потенциала в целом. (210, 251)

Ухудшение здоровья – другая серьезная проблема, отмечаемая некоторыми категориями мигрантов. Из-за постоянных разъездов возникают семейные проблемы и не хватает времени на воспитание детей. Хроническая усталость, стрессы в связи с непредсказуемостью и нестабильностью финансово-экономической и социальной ситуации; фрустрации, возникающие в связи с неопределенностью статуса: занятый/незанятый, бедный/богатый, законный/незаконный бизнес и т.д. создают тот негативный психологический фон, на котором протекает повседневная жизнь мигранта. Компенсацию за ухудшение качества воспитания трудовые мигранты видят в том, чтобы дать детям платное среднее и высшее образование. Многие из родителей надеются, что детям благодаря образованию не придется заниматься коммерческой миграцией или иной работой на выезде.

Одна из самых существенных отрицательных сторон трудовых миграций – их полулегальный статус. Уже на первых этапах членочного бизнеса, на индивидуальном уровне (микроуровне) происходит определенная деморализация, т.к. начало бизнеса сопряжено с унижениями, воровством, таможенными поборами, взяточничеством, отмечаемыми многими респондентами.

Поездки за товаром – одно из звеньев цепи «членочного бизнеса», в котором на всех этапах формируются (генерируются) «специфические» экономические отношения теневого бизнеса: на этапе приобретения шоп-тура и оформления визы и заграничного паспорта (например, оформление визы в МВД за один день, хотя по правилам требуется две недели), покупки и доставки товара (организация авиа-, железнодорожных и автоперевозок), таможенного досмотра и оформления товара, продажи и хранения, сохранения, накопления и распределения доходов и т.д., что требует дополнительного исследования.

Достаточно отметить, что оформление выездной визы из Казахстана (отменена постановлением Правительства 28 августа 2001г.) являлось нарушением закона, т.к. противоречило статье 21 Конституции, которая утверждает, что каждый гражданин Республики имеет право выезжать за ее пределы и право беспрепятственно в нее возвращаться. На протяжении нескольких лет (1995-1998 гг.) число шоп-туристов колебалось от 100 до 150 тыс. ежегодно. Памятая, что оформление однократной визы стоило от 50 и выше американских долларов, можно легко подсчитать, какие огромные средства были получены государством и посредническими турфирмами за оформление визы и других сопутствующих документов для шоп-туристов.

Обостряется проблема незаконных миграций. В Казахстане сейчас работают 10 тыс. лицензированных иностранных рабочих и имеются около 2 тыс. официально зарегистрированных казахстанских работников в России. Однако они представляют собой лишь малую часть стихийных полу- и нелегальных трудовых мигрантов в республике и в других государствах СНГ, численность которых достигает десятков и сотен тысяч, а в России, по некоторым оценкам, миллионов. (108–109, 136, 139, 210, 239, 264)

Выше уже отмечалось, что одним из противоречивых процессов переходного периода является “независимость” или стремление к “независимости” от государства. Отсутствие взаимодействия между обществом и государством наблюдается почти на всех уровнях, в первую очередь на социальном, где государственные институты практически сняли с себя всякие обязательства по отношению не только к социальному уязвимым слоям населения, но и к своим трудоспособным гражданам, ликвидировав всякие гарантии обеспечения их работой. Государственные службы занятости оказались несостоительными в том, чтобы помочь десяткам тысяч безработных, вследствие чего число обратившихся в эти службы постоянно сокращается, а безработные переходят в категорию самостоятельно занятого населения.

Данные исследования подтвердили, что самозанятые, в том числе сотни тысяч трудовых мигрантов, стараются свести к минимуму свое взаимодействие с государством. Задача трудовых мигрантов и других социальных групп заключается в том, чтобы оградить и защитить свои интересы от государства. В свою очередь “задача” государства, по-видимому, заключается в том, чтобы его граждане не требовали “прозрачности” и подотчетности его деятельности. Государство еще не готово признать, что его граждане являются самостоятельными “акторами” на экономической, социальной, политической сцене и их права необходимо уважать. Несоблюдение и неуважение прав и обязанностей обеими сторонами приводит к отчуждению граждан от государства и государства от граждан и ведет к тому, что реальное взаимодействие между сторонами происходит в “теневой сфере”, которая все более расширяется в последние годы.

По меткому выражению одного из российских социологов, происходит “теневизация” всей современной общественной жизни. Разработка правовых основ социальных и экономических реформ позволит обеспечить базу для устойчивого развития Казахстана и перейти от политики, ведущей к искажению социальных отношений, к их уходу “в тень”, от краткосрочных и противоречивых трансформаций к постепенным и глубинным, и, что самое важное, системным изменениям социальных отношений и институтов.

## **5.4. Привлечение иностранной рабочей силы и проблемы лицензирования**

Экспорт и импорт рабочей силы из Казахстана – в Казахстан – это новое явление, получившее свое развитие в 1990-е годы. Расширяя возможности трудовой деятельности наших граждан за границей, государство исходит из того, что это дает преимущества, как на индивидуальном, так и на организационном и общественном уровне. Работник приобретает новые профессиональные знания и навыки, у него расширяются персональные и организационные связи, открываются новые возможности, повышается материальный уровень работника и его семьи.

Привлекая иностранную рабочую силу в Казахстан, государство ставит несколько задач. Основная задача – это выполнение новых или технологически сложных видов работ, для реализации которых отсутствуют специалисты соответствующей квалификации или профессии на местном рынке труда. Кроме того на иностранных и совместных предприятиях предполагается создание дополнительных рабочих мест, обучение и повышение квалификации местных работников с целью последующей замены ими иностранных специалистов.

Основная проблема в области экспорта и импорта рабочей силы и трудовой миграции в Казахстане в настоящее время – это неразработанность законодательных и институциональных механизмов ее регулирования. Основной исполнительный орган – Министерство труда и социальной защиты РК осуществляет процесс привлечения специалистов на основе постановлений Правительства Республики Казахстан о привлечении иностранной рабочей силы.

На протяжении последних восьми лет привлечение иностранной рабочей силы постоянно возрастало. Например, в 1993 г. Департамент миграции Министерства труда выдал 49 лицензий на использование иностранной рабочей силы, по которым могли работать около 2 тыс. человек. Лицензию получили 40 казахстанских, 5 совместных и 4 иностранных предприятия, в основном из Турции и Китая, работавшие преимущественно в строительстве и промышленности. (153)

В 1994 г. после подписания государствами – участниками СНГ Соглашения о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защите трудящихся – мигрантов в Республике Казахстан значительно расширилось привлечение специалистов и

квалифицированных рабочих из стран СНГ. В 1995 году в республике работали около 4 тыс. человек почти из всех стран СНГ, в основном в нефтедобывающей, горнорудной и энергетической промышленности.

В 1996 г. Министерство труда выдало 467 лицензий на 5,5 тыс. человек: 4,2 тыс. – из стран дальнего зарубежья и 1,3 тыс. – из стран СНГ. Иностранные специалисты и рабочие прибыли из Турции, Кореи, США, Болгарии, Индии, КНР и стран СНГ. Основная их часть работала в строительстве, в нефтегазовой и горнодобывающей промышленности. Наибольшее количество иностранной рабочей силы трудилось на предприятиях г. Алма-Аты и в Атырауской области – свыше 1,6 и 1 тыс. человек соответственно. По официальным данным, в 1998 г. было выдано 434 лицензии на привлечение около 6,5 тыс. иностранных специалистов, 42 лицензитам было отказано в выдаче лицензии. Шел процесс сокращения за счет работников-иностраниц с низкой квалификацией, специальность или профессия которых не соответствует выполняемой работе, они заменились местными рабочими.

Наибольшее число иностранных работников составляли граждане Турции (около 5 тыс. чел.). Основная масса иностранных работников трудилась в нефтегазовой и строительной отраслях экономики. По возрастному цензу большинство иностранных граждан имели возраст от 25 до 50 лет, более 95 процентов – мужчин.

В организациях с иностранным участием трудилось свыше 100 тыс. граждан Республики Казахстан. В течение 1998 года лицензиатами создано 5,1 тыс. новых рабочих мест, переобучено 370 казахстанских граждан. В то же время периодически выявлялись случаи нарушения правового порядка привлечения иностранной рабочей силы. Выборочные исследования указывают на факты безлицензионного использования труда граждан иностранных государств во многих областях Казахстана. (153)

Согласно данным Министерства труда и социальной защиты, в 1999 г. в республику было привлечено 11 887 иностранных специалистов (см. диаграмму 1 в Приложении; 264). В 2000 г. привлечено около 10,5 тыс. иностранных работников. Доля привлеченных работников из Турции за этот период несколько сократилась по сравнению с 1999 г. Из 6,3 тыс. привлеченных из Турции работников около 3 тысяч, или 47 % были заняты в строительстве. В региональном разрезе занятость турецких рабочих и специалистов распределяется между Атырауской областью – 47 %, гг. Астаной – 30 % и Алма-Атой – около 10 %.

География привлеченных стран меняется по сравнению с предыдущим периодом, однако лидером по-прежнему является Турция.

В численности привлеченных увеличилась доля Венгрии, она сохраняет второе место в 1999-2000 гг. Великобритания, Российская Федерация, США – следующая важная группа импортеров рабочей силы в Казахстан. Специалисты из этих стран заняты преимущественно в нефтегазовой промышленности: по 56% всех привлеченных английских и российских и 47% американских специалистов работают на предприятиях Атырауской области.

Среди крупных иностранных компаний, работающих на западе Казахстана – “Тексако”, “Шеврон” (США), “Бритишгаз” (Великобритания), “Лукойл” (Россия) и другие. Руководство компаний инвестирует средства в развитие Карагандинского месторождения и региональной инфраструктуры (Корпорация “Тексако”, например, инвестировала более 1 млрд. долларов США, и правительство Казахстана ведет переговоры о регулярной переподготовке казахстанских менеджеров-профессионалов и об увеличении привлечения местных рабочих и специалистов. (88) В региональном разрезе по численности привлеченных первенствует Атырауская область (47%), города Астана (16,8 %) и Алма-Ата (16,3 %), а также Западно-Казахстанская (6,5 %) и Мангистауская области (3,3 %).

По представительству иностранной рабочей силы лидирует Алма-Ата, т.к. в южной столице работают специалисты практически всех стран, имеющих разрешение на трудовую деятельность в республике. Распределение численности занятых по видам экономической деятельности свидетельствует о том, что при изменении абсолютных цифр привлеченной рабочей силы отрасли экономики, в которых она занята, практически не изменились, это по-прежнему строительство, нефтегазовая промышленность и сфера услуг.

Как сообщил Центр экономической информации Правительства республики, в настоящее время в Казахстане действуют свыше 2 тыс. совместных и иностранных предприятий, созданных с участием партнеров почти из 100 стран, с общим уставным капиталом в 121,1 млрд. тенге. Более 60 % таких предприятий находится в Алма-Ате. Высокий интерес зарубежных партнеров к Астане, Карагандинской, Атырауской, Алма-Атинской и Восточно-Казахстанской областям. Наиболее широко представлены в совместных предприятиях бизнесмены Российской Федерации – 396, Турции – 337, США – 199, Германии – 139, Великобритании – 100 предприятий и т.д.

Наибольший интерес иностранцев по традиции вызывает добыча нефти и газа. Этот вид бизнеса заинтересовал почти половину всех привлеченных в экономику Казахстана компаний. Треть предприятий вложила деньги в металлургическую промышленность. И только 5 % – в производство и распределение электроэнергии, газа и воды. На со-

вместных и иностранных предприятиях трудятся 253 тыс. граждан Казахстана. (54).

Иностранные работники заполняют разные ниши в экономике страны достижения: либо престижный рынок высококвалифицированного труда, либо вторичный рынок мало- и неквалифицированного труда, обычно полулегального. В последнем случае трудящиеся-мигранты представляют собой отряд дешевой рабочей силы, готовой на любую тяжелую, неприятную и низкооплачиваемую работу. Они часто становятся объектом жесткой экономической эксплуатации и социальной и правовой дискриминации.

В Казахстане лицензированные рабочие – это высокооплачиваемая категория работников, даже если это рабочие массовых профессий более низкой квалификации по сравнению с отечественными рабочими. Причем казахстанские рабочие, занятые на том же совместном предприятии, что и их иностранные коллеги, нередко оказываются дискриминируемыми в социальных вопросах и оплате труда. Наем иностранных работников при наличии высококвалифицированных отечественных специалистов в своем регионе получил достаточно широкое распространение, о чем периодически свидетельствуют сообщения в СМИ. (54; 83)

В Казахстане, как во всех странах транзитного периода, трудовые мигранты часто способствуют обострению конкуренции на рынке труда в условиях растущей безработицы и усилинию напряжения в социальной сфере – здравоохранении, обеспечении жильем, социальных выплатах. В данных обстоятельствах государственные органы Казахстана предприняли меры по защите отечественного рынка труда. Постановлением Правительства Республики Казахстан от 8 августа 2000 г. была введена квота на привлечение иностранной рабочей силы численностью 7 тыс. чел., которая, все же была поднята до 10 тыс. человек осенью 2000 г.

Иностранные работники, получившие разрешение в Министерстве труда, составляют лишь часть иностранной рабочей силы, занятой в Казахстане. Согласно постановлениям Правительства, освобождены от получения лицензий все иностранцы – работники дипломатических ведомств, административно-технический персонал, аккредитованные журналисты, религиозные деятели, специалисты-эксперты по конкретным проектам и т.д.

Министерство труда и социальной защиты в октябре 2000г. приняло решение о создании постоянно действующей межведомственной рабочей комиссии в целях совершенствования нормативно-правовой базы привлечения иностранной рабочей силы в республику. В рабочую группу вошли представители министерства экономики, юстиции, МВД, КНБ и других государственных органов, которые будут координировать работу в этой области. (88)

Данная проблема решается не путем ограничений, а путем развития законодательства и это – перспективная область развития правового регулирования трудовых отношений в республике. Для раннего предупреждения социального недовольства работодатели должны обеспечить равные условия работы и оплаты труда как иностранным работникам, так и гражданам Казахстана. Эти меры, так же как и все разрабатываемые в республике нормативно-правовые акты, должны быть направлены на выполнение двойкой роли: с одной стороны – защитить внутренний рынок труда, а с другой – обеспечить равную защиту прав как отечественным, так и иностранным работниками.

## НЕЗАКОННАЯ МИГРАЦИЯ В КАЗАХСТАНЕ

### 6.1. Причины распространения незаконной миграции

В 1990-е годы в Казахстане резко увеличилась незаконная миграция. Основные причины имеют геополитический, внутриполитический и социально-экономический характер, что обусловлено объективными процессами: глобализацией мировой экономики, трудовой иммиграцией из бедных стран юга и юго-востока (стран Африки и юго-восточной Азии) на север и северо-запад: в США, Канаду, западно-европейские страны. Само геополитическое положение республики между Европой и Азией делает ее транзитной страной для стран исхода незаконных мигрантов.

Региональная нестабильность и вооруженные конфликты в Афганистане и Таджикистане привели к появлению потока беженцев и вынужденных переселенцев в страны Центральной Азии, в том числе Казахстан. Усиление нестабильности в Киргизии и Узбекистане в 1999-2000 гг., военные действия на Северном Кавказе, состояние “ни войны, ни мира” в Закавказье также является потенциальным фактором увеличения потока мигрантов в республику.

Наркотрафик из Афганистана стимулирует рост нелегальной миграции в Центральной Азии. По оценкам экспертов, около двух третей всего опиата производится в Афганистане и около 70% всего произведенного переправляется через страны Центрально-Азиатского региона. (163) Многие приграничные с Казахстаном города России стали крупными транзитными пунктами переправки наркотиков на Урал, в Сибирь и другие регионы. В 1999 году российские службы изъяли на казахстанском направлении более 90% от объема наркотиков, изымаемых на всех границах России. (132)

Огромная протяженность границ Республики Казахстан, оказавшихся без серьезного пограничного контроля после распада СССР и приобретения независимости – одна из причин роста нелегальной миграции. Другая причина, по которой так трудно происходит борьба с

нелегальной миграцией – слабая правовая и институциональная база, необходимость развития национального законодательства и межведомственной кооперации в вопросах управления миграционными процессами. Предупреждение потоков незаконной миграции требует также международного сотрудничества, в первую очередь в рамках СНГ, которое сейчас находится на начальном этапе своего развития. В некоторых случаях недоработки в правовой сфере являются причиной сохранения потока нелегалов из той или иной страны. Например, существование безвизового режима между Киргизией и Китаем с одной стороны и Казахстаном и Киргизией с другой стороны, приводит к тому, что незаконные мигранты из Китая проникают в нашу республику через соседнюю Киргизию.

(Вывоз мигрантов (*trafficking in migrants*) стал прибыльным бизнесом, который осуществляется криминальными группами с помощью развитой инфраструктуры, передовых технологий и коммуникаций. Законы Казахстана не предусматривают ответственности за незаконный ввоз и вывоз людей.)

Основной причиной распространения незаконной миграции в регионе и в Казахстане является внутренняя социально-экономическая ситуация, кризис в экономике, безработица и обнищание, которые заставляют население перемещаться в поисках заработка и стимулируют развитие нелегальной занятости. Для многих возможность перевозки или перепродажи наркотиков является наиболее доступным способом заработать себе на жизнь. Сложные социально-психологические проблемы, возникшие у различных социальных групп в обществе транзитного периода способствуют росту потребления наркотиков.

## **6.2. Законодательная база по борьбе с незаконной миграцией**

(Сегодня действует, а также разрабатывается ряд правовых документов, регламентирующих борьбу государства с незаконной миграцией: Закон «О государственной границе Республики Казахстан» (1993 г., с изменениями от 1996 и 1998 гг.), «О миграции населения» (1997 г.), «О пограничных войсках Республики Казахстан», «О ратификации договора о сотрудничестве в охране границ государств-участников СНГ с государствами, не входящими в Содружество» (1996 г.), Указ Президента «О концепции охраны государственной границы Пограничной службой Комитета национальной безопасности Республики Казахстан» (1996 г. с изменениями от 1999 г.), Постановления Правительства Республики Казахстан о мерах по обеспечению охраны границ и другие нормативно-правовые акты.)

В 1990-е гг. было принято значительное число постановлений, указов и других нормативных актов, регламентирующих положение иностранных граждан в республике, однако в целом законодательную базу по борьбе с незаконной миграцией нельзя признать адекватной современной ситуации. В законодательстве Казахстана не только нет специального закона, но даже отсутствует юридически корректное определение “незаконного мигранта” и “незаконной миграции”.

(В законе “О миграции населения” дано определение лишь нелегальным иммигрантам. Это “...иностранцы и лица без гражданства, прибывшие на территорию Республики Казахстан самостоятельно, без соответствующего разрешения уполномоченного органа или получившие его обманным путем” (212)

В действительности понятие незаконной миграции шире, поскольку между большинством стран СНГ существует безвизовый режим и многие прибывают в страну “самостоятельно”, без специального разрешения, и это не является нарушением закона. Но когда прибывшие нарушают правила регистрации внутри страны или остаются работать в Казахстане без лицензии, то это уже приобретает характер нелегальной трудовой миграции

В законе “О государственной границе”, принятом в 1993 г., в статье 15 дается определение нарушителей государственной границы Республики Казахстан: это “... лица, пересекшие или пытающиеся пересечь государственную границу Республики Казахстан любым способом вне пунктов пропуска через государственную границу Республики Казахстан или пункта пропуска через нее, но с нарушением установленных правил ее пересечения” (30).

Одна из самых серьезных проблем незаконной миграции заключается в том, что многие потенциальные нарушители закона первоначально прибывают в Казахстан легально, по туристическим визам или деловым приглашениям и лишь потом, по истечению срока визы, остаются в стране в нарушение закона.

В Соглашении о сотрудничестве государств – участников Содружества независимых государств в борьбе с незаконной миграцией (1998) в статье I термин “незаконные мигранты” определяется следующим образом: “граждане третьих государств и лица без гражданства, нарушившие правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территории сторон, а также граждане сторон, нарушившие правила пребывания на территории одной из сторон, установленные национальным законодательством”. Это определение представляется наиболее адекватным, однако оно не является определением из национального законодательства.

Корректная дефиниция “незаконной миграции” и “незаконного мигранта” не является абстрактной проблемой. Терминологическая точность представляется очень важной как для дальнейших исследований, так и для разработки законодательства в этой области. В данной статье используется определение “незаконного мигранта” из проекта терминологического словаря МОМ, согласно которому это иностранец, который въезжает в страну вне пунктов контроля, избегает досмотра официальными лицами, получает разрешение обманным путем или вступает в фиктивный брак для того, чтобы обойти иммиграционные законы. Это определение в частности включает тех, кто:

- а) не имеет законных (юридических) документов для въезда в страну;
- б) въезжает с фальшивыми документами;
- в) въезжает в страну с оформленными по закону документами, однако остается сверх разрешенного срока или иным образом нарушает правила въезда и пребывания. (188)

Большую роль в предупреждении незаконной миграции играют дву- и многосторонние межгосударственные соглашения и международные договоры. В последние годы это договоры о сотрудничестве в охране внешних границ, вопросов пограничного контроля и взаимодействии пограничных войск, сокращении вооруженных сил в приграничной зоне и т.д.) Республика Казахстан заключила с Киргизской Республикой, Китайской Народной Республикой, Российской Федерации, Республиками Таджикистан, Узбекистан. Заключено соглашение о сотрудничестве пограничных войск в сфере пограничного контроля в пунктах пропуска через границы государств-участников СНГ с государствами, не входящими в Содружество (1999 г.) (30)

Как известно, Бишкекское соглашение о безвизовом передвижении граждан государств СНГ, подписанное в 1992 г., утратило силу в начале 2001 г. 30 ноября 2000 г. в Минске Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан подписали соглашение о взаимных безвизовых поездках граждан. Оно еще не вступило в силу, однако временно применяется в этих странах до прохождения внутригосударственных процедур.

Одним из последних международных договоров явилось Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества независимых государств в борьбе с незаконной миграцией, которое было подписано странами-участниками 6 марта 1998 года и ратифицировано Казахстаном в ноябре 2000 г. В Соглашении говорится о том, что незаконная миграция представляет угрозу общественной и национальной безопасности, экономической стабильности, способствует осложнению криминогенной обстановки. Сотрудничество в борьбе с незаконной миграцией рассматривается как одно из важных направлений регулирования миг-

рациональных процессов, ставит целью осуществление совместных мер по предотвращению незаконной миграции, стремится обеспечить правовую основу для борьбы с ней. В декабре 2000 г. подписана Конвенция ООН против транснационально организованной преступности и два Протокола против вывоза мигрантов и похищения людей.

Многосторонние встречи регионального уровня, посвященные сотрудничеству в борьбе с религиозным экстремизмом, международным терроризмом, распространением наркотиков неоднократно проходили с участием Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана, а также Узбекистана и Китая. На последней такой встрече в июне 2001 г. в Шанхае, где была сформирована Шанхайская Организация Сотрудничества (ШОС), вопросы борьбы с религиозным экстремизмом, терроризмом, наркотрафиком, незаконной миграцией обсуждались как приоритетные в деле сохранения региональной и национальной стабильности стран-участниц. 22 июня 2001 года в Астане состоялось заседание Совета безопасности РК под председательством президента Н. Назарбаева, рассмотревшее вопросы о состоянии и мерах по пресечению незаконной миграции в Казахстане и о боеготовности внутренних войск МВД РК, что также свидетельствует о том, что проблема приобретает все более серьезный характер. (91)

15 декабря 1999 г. издан Указ Президента “О стратегии национальной безопасности Республики Казахстан” и 30 декабря принято Постановление Правительства “О плане реализации стратегии национальной безопасности Республики Казахстан на 1999–2000 годы”. В апреле 2000 г. подписано Постановление Правительства РК “О создании единой информационной системы по контролю за въездом-выездом и пребыванием иностранных граждан в Республике Казахстан,” и в настоящее время МИД, КНБ, МВД и Министерство транспорта и коммуникаций ведут разработку проекта для последующего утверждения и внедрения в качестве единой системы учета. Важно, чтобы такая система не превратилась в систему тотального контроля за всеми иностранными гражданами, прибывающими в Казахстан, а была прицельно направлена на нарушителей закона. (267)

В 1990-е гг. было принято значительное число постановлений, указов и других нормативно-правовых актов, регламентирующих положение иностранных граждан в республике. Но уже сейчас очевидно, что многие виды незаконных миграций возникают по причине неразработанности законодательства и требуют правового урегулирования, например, незаконная трудовая миграция, незарегистрированные беженцы и лица, находящиеся в ситуации, схожей с ситуацией беженцев, лица без гражданства, мигранты, следующие транзитом через Казахстан и не имеющие соответствующих документов и др.

### **6.3. Оценка численности и типы незаконных миграций в Казахстане**

Оценка численности незаконных мигрантов является одной из сложных задач в исследовании этого вида миграций ввиду новизны самого явления, отсутствия единой системы учета и контроля и в связи со спецификой самого явления, т. е., *незаконным* характером въезда, выезда или пребывания иностранных граждан в Казахстане. В то же время разработка государственной политики в области борьбы с незаконной миграцией невозможна без знания ее объемов и основных типов.

(Изучение публикаций средств массовой информации показывает, что поддельные документы, продуманные “легенды”, транснациональные криминальные структуры, незаконная поддержка граждан Казахстана, зарабатывающих на этом деньги – характерные составляющие этого опасного социального явления.)

Например, данные департамента КНБ по Южно-Казахстанской области и ГУВД г. Чимкента таковы: всего за десять дней июля 2000 г. зарегистрировано 16 фактов незаконного перемещения иностранцев по территории области и задержано более 80 человек. С начала 2000 года спецслужбы области задержали свыше двухсот нелегалов. Среди задержанных – граждане Афганистана, таджики по национальности, прилетевшие из Ирана, китайские граждане из Пакистана и др. (86)

(Другой характерный пример – это вывоз мигрантов из Шри-Ланки в Германию, Великобританию, другие страны Европы транзитом через Казахстан. Расследование в феврале 2001 г. показало, что всего за несколько месяцев через Павлодарскую область на севере республики транзитом в Россию и далее в Европу проследовали несколько групп мигрантов – по 4, 12, 25 человек. Многие из них оказались жертвами обмана: им пришлось заплатить по 6 тысяч долларов российским аферистам-посредникам, которые, пообещав доставить шри-ланкийцев к границе Польши, бросили их у границы Казахстана с Россией. Один из нелегалов скончался от обморожения, все остальные были депортированы на родину. Тогда же, в феврале 2001 г., в Павлодарской области был задержан 21 человек, граждане Афганистана, которые получили в Бишкеке визы Киргизстана. (180) )

По сообщению управления пограничного контроля КНБ, распространена практика, когда “граждане Афганистана заранее покупают билеты на поезд Бишкек-Москва, затем при содействии местных жителей в автомашинах пересекают киргизско-казахстанскую границу и уже в Казахстане садятся на поезд”, на котором следуют транзитом в Россию. (185) Из Киргизии также прибывают женщины для оказания сексуальных услуг, которые затем летят самолетом из Казахстана в Объединенные Арабские Эмираты.

Подобных примеров множество, и, если систематизировать случаи незаконной миграции в Казахстане, то наиболее частыми окажутся следующие:

- получение визы в страну, с которой у Казахстана существует безвизовый режим (например, Киргизия, Таджикистан) и последующий въезд без оформления визы в нашу республику;
- прибытие в страну на законных основаниях (по туристическим визам, деловым приглашениям и т. д.) и потом “оседание” в стране по истечении срока визы;
- использование поддельных виз и фальшивых документов высококачественного изготовления, а также транснационально организованных групп в организации вывоза мигрантов;
- оформление деловых и иных приглашений, осуществляемых организациями (как правило, за взятку), которые не являются их деловыми партнерами;
- нарушение иностранными гражданами законов или правил пребывания в стране (фиктивный брак, задержка в перерегистрации и т.д.);
- прибытие граждан из других стран СНГ и дальнего зарубежья без оформления контракта в целях нелегальной трудовой деятельности и другие.

Вышеперечисленное относится в основном к способам незаконного въезда в Казахстан. Для классификации незаконных миграций можно применять различные критерии. Незаконные миграции (иммиграция и эмиграция) различаются по целям прибытия и выбытия, по странам исхода, достижения и транзита (последнее особенно актуально для Казахстана), по способам проникновения (пересечения) границы, по регионам и путям нарушения границ, по типам транспортных средств, на которых происходит незаконное проникновение в страну, по продолжительности пребывания в нелегальном положении, по способам пресечения различных видов незаконной миграции и др. Изучение категорий незаконных мигрантов можно проводить по демографическому составу, национальной принадлежности, социальному положению и т.д.

По целям прибытия, например, незаконные мигранты могут подразделяться на:

- бандитские формирования и террористические группы;
- шпионские и иные разведывательные группы и индивиды;
- мигранты, в том числе женщины и дети, чей трафик (вывоз) организован специальными группами;
- нелегалы, осуществляющие трафик наркотиков, оружия или другой контрабанды;
- трудовые иммигранты в развитые западные страны, которые используют Казахстан в качестве транзитного коридора.;

- ищащие убежища беженцы и лица, находящиеся в ситуации, схожей с ситуацией беженцев, вынужденные переселенцы, не зарегистрированные в установленном порядке;
- прибывшие в целях нелегальной занятости, т.е. без оформления лицензий и контрактов и другие.

В наши задачи не входит подробное изложение всей классификации, однако следует отметить, что необходимо делать различие между целями, которые имеют криминальный характер, и остальными видами миграций, которые приобретают незаконный характер вследствие неразработанности законодательства и требуют правового регулирования.

Различные ведомства и эксперты предлагают свою статистику и оценку численности незаконных мигрантов. Данные о незаконных пересечениях границы, угрожающих государственной безопасности (бандитские формирования и террористические группы, шпионские и иные разведывательные группы и индивиды) концентрируются в специальных отделах КНБ, МВД, МИД и Министерства обороны, и, как правило, не доступны научной и широкой общественности.

Что касается других категорий незаконных мигрантов, то, по данным пограничных служб, основные страны исхода в Казахстан это Афганистан, Китай, Пакистан, другие страны Юго-Восточной Азии. Число задержанных нарушителей государственной границы из Казахстана в Казахстан в 1999 и 2000 гг. составило, соответственно, 351 и 348 чел., Число задержанных в 2000 г. снизилось на 5% по сравнению с 1998 г., однако выросло в 8,3 раза по сравнению с 1992 г. Специалисты отмечают, что реальное число нарушителей гораздо больше, т.к. в базе данных фиксируется число задержанных и депортированных в пограничных пунктах контроля; значительно большее число незаконных мигрантов прибывает в Казахстан, минуя пункты контроля. (263)

По данным пограничных служб, число депортированных из Казахстана граждан составляло в 1999 и 2000 гг., соответственно, 243 и 426 чел. Афганские граждане ежегодно составляют в среднем 21,4%, пакистанские – 18,4%, китайские – 17,4% от всего числа депортированных. Среди других стран – Турция, Иран, США, Южная Корея, страны СНГ. Основные причины депортации – отсутствие документов на право въезда или визы (более 50% всех оснований для депортации), чужие или поддельные документы, нарушение правил пребывания в Казахстане, в том числе пребывание в стране по истечению сроков действия визы.

Число депортированных в Казахстан в последние два года составило 80 и 109 чел., из них ежегодно около 50% составляют граждане Казахстана, а также граждане иностранных государств – Китая, Турции и стран СНГ. Основная причина депортации в Казахстан – нарушение

правил пребывания в стране въезда (около 40%), отсутствие визы или документов на право въезда в страну следования.

По данным Министерства внутренних дел Казахстана, в 2000 г. 17 736 чел. из посетивших страну 110 337 иностранных граждан были привлечены к административной ответственности, 2 273 были выдворены из страны за нарушение правил пребывания<sup>185</sup>, 263.) Согласно одной из методик оценки численности незаконных мигрантов, меры принудительного выдворения затрагивают 1% незаконно находящихся в стране иностранных граждан. (108) Таким образом, можно предположить, что только по данному показателю число незаконных мигрантов за 2000 г. составляет около 230 тыс. чел. Ввиду большой протяженности границ и распространенной практики въезда в Казахстан, минуя пункты контроля, реальное число незаконных мигрантов может быть гораздо больше, однако подобные оценки необходимо уточнять, используя различные методы исследования.

Оценка общей численности незаконных мигрантов в Республике Казахстан коррелирует с данными обширного исследования, проведенного в России. Согласно этим данным, численность иммигрантов, незаконно находящихся на территории России, составляет 4-4,5 млн. чел. или около 3% от общей численности населения.. Подчеркнем, что это средние значения, полученные на основе оценки, которая обобщает пошаговую оценку численности групп незаконных мигрантов и оценку нелегалов на основе ведомственной отчетности, статистики, экспертных опросов. (108)

Согласно исследованию, проведенному автором методом экспертного опроса и изучения официальной статистики, оценка численности незаконных мигрантов в Казахстане достигает от 300 до 500 тыс. чел., т.е. 2-3% от общей численности населения<sup>186</sup>, что коррелирует с российскими данными. Так же как и в России, преобладающей категорией мигрантов являются трудовые мигранты всех типов: работающие по найму без контракта, сезонные, “челночные” и т.д.

Как отмечалось выше, в последние годы увеличиваются миграционные движения, которые в отсутствие законодательного регулирования создают много правовых коллизий и проблем. К таким категориям относятся беженцы и лица, находящиеся в ситуации, схожей с ситуацией беженцев<sup>187</sup>) По данным УВКБ ООН в Казахстане, их численность составляла на конец 2000 г. свыше 20 тыс. чел., 574 чел., но лишь 915 из них, получили статус беженца. (47) Беженцами не признаются лица, если они прибыли из СНГ – Таджикистана, России (Чечни), а именно они и составляют большинство среди беженцев и лиц, находящихся в ситуации, схожей с ситуацией беженцев. Процедура перерегистрации не всегда соблюдается переселенцами из СНГ, что делает их потенциальными нарушителями закона.

Другая категория – этнические казахи, имеющие статус оралманов (репатриантов), но фактически пока являющиеся иностранцами с монгольским и узбекским гражданством. Эти этнические казахи прибыли в Казахстан из стран СНГ и дальнего зарубежья в 1991-2000 гг. в соответствии с политикой репатриации. Основной поток прибыл из Монголии и Узбекистана, где процедура выхода из гражданства очень сложная. Многие репатрианты из Монголии и Узбекистана проживают в республике около 10 лет, однако большинство из них не имеют казахстанского гражданства. В феврале 2001 г. было подписано соглашение между Казахстаном и Монгoliей об урегулировании вопросов гражданства переселенцев, однако проблема еще далека от разрешения.

#### **6.4. География незаконных миграций: дальнее зарубежье, страны СНГ, региональное распространение в Центральной Азии (288)**

##### ***Дальнее зарубежье***

География стран исхода незаконных мигрантов – это страны дальнего зарубежья, преимущественно Китай, Афганистан, Иран, Пакистан, Шри-Ланка, реже – страны Африки. Казахстан, Киргизия, Россия являются странами достижения или странами транзита в случае, если мигранты стремятся в западноевропейские страны или США.

Один из основных “поставщиков” незаконных мигрантов в Казахстан – Китай. По данным специалистов, в советский период, когда границы СССР надежно охранялись, проникновения из Китая носили эпизодический характер и имели целью скорее удовлетворение хозяйственных нужд (сбор лекарственных трав и корней, охота на редких животных), нежели пересечение границ в целях транзитной или трудовой миграции. В тот период ежегодно фиксировалось от тысячи до полутора тысяч нарушений восточных границ Казахстана. Еще до распада СССР отмечались случаи, когда китайские граждане, прибывавшие в Казахстан с целью посещения родственников, затем незаконно “оседали” в стране. Согласно переписи 1999 г., в Казахстане проживает китайская диаспора численностью 3,5 тыс. чел. (согласно переписи 1989 г. – 3,6 тыс. чел.).

В настоящее время Китай испытывает мощное демографическое давление. Население страны составляет 1,2 млрд. чел. и по прогнозам к 2010 г. приблизится к 1,4 млрд., а в 2025 г. превысит 1,5 млрд. чел. Решение проблемы полной и эффективной занятости с внедрением рыночных реформ в КНР происходит противоречиво – в последние годы появились открытые формы безработицы, увеличивается армия “ожидающих ра-

боту". По оценкам, незанятое население в 2000 г. составляло минимально 150 млн. человек. (101)

В процессе урбанизации и увеличения миграции населения в поисках работы и лучших условий жизни происходит отток в крупные и крупнейшие города Китая, и без того перенаселенные. По некоторым данным, число таких мигрантов в 2000 г. составляло 80-100 млн. чел., что порождает серьезную нагрузку на инфраструктуру городов, социальную сферу, окружающую среду.

В связи с политикой ограничения рождаемости (китайская семья может иметь только одного ребенка, а в сельской семье у некоторых представителей этнических меньшинств – уйгур, казахов и др. – по 2 и более ребенка). По данным специалистов, в Китае в настоящее время проживает значительное число тайно рожденных и не зарегистрированных, так называемых «скрытых» детей ("hidden children"), особенно много их в сельской местности.

Китайцы эмигрируют в различные страны в поисках работы и иного места жительства. К таким странам в СНГ относятся ближайшие соседи Китая – Россия, Казахстан, Киргизия. Интенсивная иммиграция китайцев в Казахстан началась в начале 1990-х гг. после того, как стали развиваться двусторонние казахстанско-китайские отношения. Первые шаги к налаживанию межгосударственных отношений были сделаны еще во времена СССР в 1991 г. Поскольку Казахстан тогда был частью Советского Союза, в качестве непосредственного партнера по контактам был выбран граничащий с нашей страной Синьцзян-Уйгурский автономный район. Было подписано соглашение о принципах и основных направлениях развития сотрудничества между Казахской ССР и Синьцзяном. Стороны обязались создавать благоприятные условия для перемещения товаров, услуг и капиталов, укреплять сотрудничество в области экономики; в этот период было открыто рабочее движение через железнодорожный пограничный переход Дружба – Алашанькоу.

После установления дипломатических отношений между Республикой Казахстан и Китайской Народной Республикой в январе 1992 г. было подписаны двусторонние документы, конкретизировавшие развитие связей между двумя странами по различным направлениям, в том числе соглашение о взаимных поездках граждан, предусматривающее безвизовый режим для владельцев всех видов паспортов, направляющихся в поездки по служебным делам, что в значительной степени способствовало развитию торговых контактов, в первую очередь приграничной торговли и «шоп-туризма».

По данным пограничных служб, в течение 1993 – 1995 гг. в Казахстан ежедневно въезжало от 150 до 200 китайских туристов и от 30 до 50 из них не возвращались обратно, т.е. оседали в стране или выезжали в

другие республики бывшего СССР и в западные страны. По подсчетам, за эти три года в Казахстане, как стране достижения и транзита, могло оказаться не менее 130-150 тыс. китайских граждан. (14)

Неконтролируемый въезд большого числа китайских граждан на территорию Казахстана вызвал обострение криминогенной обстановки и отрицательно воспринимался различными слоями населения, порождая опасения «китаизации» Казахстана, и вскоре были подписаны новые соглашения, предусматривавшие безвизовый режим взаимных поездок только для владельцев дипломатических и служебных паспортов. (250)

За последние три года (1998-2000 гг.) по официальным данным разница между числом легально въехавших и выехавших мигрантов из Китая составила около 32 тыс. чел. Среди этих мигрантов есть и те, кто проследовал транзитом или «осел» в Казахстане.

В Казахстане китайцы либо следуют далее в Россию и западноевропейские страны и США, используя прозрачность границ республики для транзитной миграции, либо расселяются в различных регионах страны. (см. Вставку 1) Они работают в сельском хозяйстве, на предприятиях, в сфере услуг, в частности, в торговле и в сфере питания, если они «оседают» в городах. В Алма-Атинской области китайцы занимаются челночной торговлей. Они торгуют оптом и в розницу на рынках поселка «Заря Востока» под Алма-Атой: обувью, одеждой, несложной электронной техникой, при этом, вопреки имеющимся визам, нарушают сроки и искают цели приезда. Пограничные службы особенно часто фиксируют нарушения правил провоза товаров со стороны китайских торговцев, завозящих одежду, обувь, водку.

Другой страной, породившей коллизии в области миграции, является Монгольская Республика. Как известно, Казахстан проводит политику депатриации этнических казахов, в соответствии с которой в течение 1991-2000 гг. в Казахстан прибыло свыше 183 тыс. этнических

## ВСТАВКА 1

Полторы сотни нарушителей задержаны с начала 2000 г. на казахстанско-китайском участке границы. Казахстанские пограничники пресекли 150 фактов нарушения режима границы гражданами КНР. Депортировано из республики около 200 человек, предотвращено 50 случаев провоза контрабанды на сумму свыше 5 миллионов тенге. *Информационное агентство КОДА, 24 августа 2000 г.*

казахов из стран СНГ и дальнего зарубежья. Основной поток этнических казахов из Монголии (около 65 тыс. чел.) прибыл в Казахстан в 1991-1993 гг. по трудовым контрактам, срок которых истек во второй половине 90-х годов. В соответствии с законодательством Монголии двойное гражданство не допускается, а процедура выхода из монгольского гражданства очень сложная. По словам А. Джагановой, Председателя Агентства по миграции и демографии, эта проблема стоит “особенно остро … среди монгольских репатриантов, из которых к началу 1999 года только 24% получили гражданство нашей страны”. (85) Репатрианты из Монголии не могут стать полноправными гражданами Казахстана вследствие сложности осуществления процедуры получения гражданства, а значит по-прежнему не имеют паспортов, прописки, не имеют права приобрести собственность.

### ***Содружество Независимых Государств***

Тяжелые экономические условия толкают людей на миграцию. Страновая и региональная экономическая дифференциация подсказывает людям выбор. Экономики стран бывшего СССР по-прежнему связаны, а общность языка, прозрачность границ и отсутствие строгих регламентаций при перемещении и найме на работу стимулирует их мигрировать в первую очередь в более экономически развитые страны СНГ. Россия была и остается наиболее привлекательной страной для мигрантов, в первую очередь трудовых.

Определить точное число трудящихся-мигрантов чрезвычайно сложно. Внешняя трудовая миграция в странах Содружества в ее легальной (учтенной) форме невелика и ограничивается масштабами в 300-350 тысяч человек в год. Сравнительные экспертные оценки показывают, что реальное число трудовых мигрантов в разрезе каждой страны может на два порядка (и более) превышать число официально лицензированных рабочих.

Самые большие потоки вынужденных и трудовых миграций наблюдаются из зон конфликтов, в первую очередь из стран Закавказья: Азербайджана, Армении, Грузии и из Таджикистана. Число трудовых мигрантов из Азербайджана в России за период 1994-1997 гг. оценивается как 1,5 млн. чел., а объем денежных переводов, присыпаемых в Азербайджан ежегодно, оценивается в 1 млрд. долл. США (136, 139)

Согласно данным Федеральной миграционной службы России, в 1997 г. свыше 500 тыс. чел. из Армении, в основном в возрасте 30-55 лет, обратились за разрешением на трудовую деятельность в Российской Федерации. По неофициальным данным, сальдо миграции из Армении в период 1992-1996 гг. составило 540 тыс. чел., в основном трудовых мигрантов.

Около 500-600 тыс. чел. в 1990-е годы покинули Грузию в поисках работы. Основные страны достижения – Россия и Украина, а также Израиль, Греция, Турция, США, Германия и др. По некоторым данным, объем присылаемых денежных переводов в Грузию достигает 500-600 млн. долл. США ежегодно.

Незаконная трудовая миграция распространена и в Центральной Азии. Основной страной достижения остается Россия. В Киргизии, например, за первый квартал 1997 г. было выдано 225 разрешений на работу в России, однако около 50-60 тыс. чел. из Киргизской Республики постоянно трудятся в Российской Федерации, в основном в сфере торговли, в “челночном бизнесе” и на временных работах. По другим экспертным оценкам, число киргизских рабочих в России достигает не менее 100 тыс. чел., и их деятельность часто сопровождается нарушением закона и даже трагическими последствиями (см. Вставку 2)

## ВСТАВКА 2

**Четыре киргизских членока покончили с собой из-за того, что на российской границе у них отобрали товаров на 1 млн. американских долларов.**

Около 100 бизнесменов-членочников провели 23 октября 2000 г. пикет протеста перед зданием посольства России в Бишкеке. Они протестовали против действий таможенников и других официальных лиц некоторых российских городов, которые отнимали в последнее время у киргизских бизнесменов их товары. Например, таможенники городов Елецк, Курган, Мокушино, Петухово и Рубцовск на границе между Казахстаном и Россией отобрали у них товаров примерно на 1 млн. американских долларов 12, 16 и 22 октября, из-за чего 4 бизнесмена покончили жизнь самоубийством.

24 и 25 октября около 50 бизнесменов провели пикеты протеста и перед зданиями парламента и правительства, требуя защиты киргизского правительства от произвола российских чиновников. Посол России в Кыргызстане Г. Рудов объявил вчера в Бишкеке, что он направил письма губернаторам Свердловской и Курганской областей, а также руководству Таможенного комитета России с требованием расследовать случаи незаконных поборов с киргизских “членоков” и наказания виновных. Посол отметил, что в 1996 году между Киргизстаном и Россией был подписан договор о защите прав граждан двух стран.

В свою очередь российские таможенники ссылаются на поток нелегалов и контрабанды из Киргизии. Режим досмотра был ужесточен в Сибири, на Урале и на Алтае уже давно, однако меры “ужесточения”, по-видимому, перестали быть адекватными и у членочников Киргизии таможни Кургана, Рубцовска и некоторых других городов России стали пользоваться репутацией «беспредельных». *Информационное агентство «KODA», 27 октября 2000 г.*

В 1997 и 1998 гг. по официальным данным, в России было зарегистрировано, соответственно, 3,1 и 3,3 тыс. рабочих-мигрантов из Таджикистана, но, по оценкам, в России и других странах СНГ их трудилось свыше 250 тыс. чел. (136, 139) Рабочие из Таджикистана прибывают и находятся в России на незаконном положении, подвергаются дискриминации и унижениям. Однако трудовые мигранты сами являются нарушителями российских законов и законов сопредельных стран. (см. Вставку 3)

Многочисленные нарушения закона фиксируются не только в стране пребывания, но и в странах транзита, например, в Казахстане, где в октябре 2000 г. был прекращен пропуск по территории республики пассажирских поездов таджикской железной дороги. В поездах из Таджикистана постоянно обнаруживается много безбилетных пассажиров, неоформленный багаж, нередки случаи перевозки наркотиков, контрабандных товаров и незаконных мигрантов. Незаконная миграция резко возросла в 1990-е годы в России почти по тем же причинам, что и в других странах СНГ. Численность незаконных мигрантов из стран, не входящих в СНГ, оценивается от 700 тыс. до 1,5 млн. чел.

В 1997 г. по лицензиям в России работало 241,5 тыс. иностранцев, в основном из Украины (31.7%), Турции (13.7%), Китая (9.2%), Югославии, Северной Кореи, Вьетнама. Неоформленная трудовая иммиграция во много раз больше. В России, как и в других странах СНГ, незаконные мигранты в основном заняты в мелкой торговле, строительстве, в сельском хозяйстве. (136)

### ВСТАВКА 3

На Казахской железной дороге на станции Бейнеу и Макат 15 октября 2000 г. был задержан таджикский пассажирский поезд N 223. В результате проверки в нем обнаружено 55 безбилетных пассажиров, выгружено четыре тонны сверхнормативного груза, в том числе 3,6 тонн скоропортящихся фруктов. Всего же за 9 месяцев 2000 года на территории Казахстана задержано 45 таджикских пассажирских поездов, в которых выявлено более 118 тонн перегруза. Как всегда, в них регистрируется не только много безбилетных пассажиров, неоформленный и превышающий все допустимые весовые нормы багаж, но и нарушения санитарных норм, правил противопожарной безопасности, а также перевоз наркотиков и незаконных мигрантов.

Показательно, что с просьбой о прекращении пропуска таджикских поездов сообщением Душанбе – Москва, следующих через территорию Казахстана и России, к казахстанцам обратились их российские коллеги, которые сталкиваются с теми же проблемами в России. *Информационное агентство «КОДА», 18 октября 2000г.*

Трудовая миграция имеет свои положительные и отрицательные стороны для стран исхода: она снижает напряжение на национальном рынке труда, является важным источником существования населения. С другой стороны, поскольку в трудовой миграции в основном участвуют главы семейств, мужчины среднего возраста, длительный выезд на заработки оказывает негативное влияние на демографические процессы и, кроме того, способствует "утечке мозгов", которая в долгосрочной перспективе всегда отрицательна для национальных экономик.

### *Региональное распространение незаконной миграции в Центральной Азии*

Как известно, экономическая ситуация, дифференциация уровня зарплат и стандарта жизни является одной из самых важных причин миграций, в первую очередь трудовых в Казахстан. По состоянию на 1999 г. Казахстан имел самый высокий уровень зарплаты среди других Центрально-Азиатских республик и многих других стран СНГ.

В Алма-Атинской и Джамбулской областях, по оценкам казахстанских экспертов, трудятся до 50 тыс. незаконных трудовых мигрантов из Киргизии. Они заняты в сельском хозяйстве, на производстве и в строительстве, торгуют на рынках. Безвизовый режим, который сохраняется между двумя соседними республиками и более благоприятная экономическая ситуация в Казахстане привлекает дешевую рабочую силу из Киргизстана. По мнению киргизской стороны, численность трудовых мигрантов из Киргизии в Казахстане составляет примерно 10 тыс. мигрантов и почти все они находятся в бесправном положении. (см. Вставку 4)

#### **ВСТАВКА 4**

20 декабря 2000 г. в Казахстан из Киргизстана отправилась Рабочая комиссия для изучения условий труда киргизских рабочих, работающих в четырех районах Алма-Атинской области. В состав делегации входят представители Министерства труда, МВД, МИД, миграционной службы Киргизстана. В Казахстане они встречаются с представителями Министерства труда и социальной защиты и республиканского Агентства по демографии и миграции.

В Законодательном собрании Киргизии в ноябре 2000 г. состоялись слушания по поводу проблем 1,5 тысяч киргизских рабочих, оказавшихся на положении рабов на табачных плантациях Чиликского района Алма-Атинской области. Всего, по оценкам киргизских официальных лиц, в Казахстане трудится около 10 тыс. киргизских граждан. "Вечерний Бишкек", 20 декабря 2000г.

На юге, в основном в Южно-Казахстанской области, проживает 332,2 тыс. узбеков или почти 90% из 370,7 тысячной узбекской диаспоры. В Узбекистане население составляет 24 млн., и, по прогнозу ООН, в ближайшие 15 лет произойдет увеличение населения почти до 33,2 млн. чел. (194) Население проживает в основном в сельской местности, и в результате аграрного перенаселения происходит "выдавливание" сельских узбеков в Казахстан.

По оценкам, несколько десятков тысяч узбеков из Ташкентской области Узбекистана постоянно работают в хозяйствах приграничных областей Казахстана, особенно в период сева или уборки урожая хлопка, бахчевых, лука, а также в строительстве. Перевоз и перепродажа сельскохозяйственных продуктов, горюче-смазочных материалов – это один из наиболее распространенных видов "местного" челночного бизнеса. В последние годы узбеки работают не только в Южно-Казахстанской, но и в г. Алма-Ате и Алма-Атинской области. Предприимчивые сограждане из соседней республики открывают лепешечные, пекут популярный в городе хлеб, торгуют на вещевых и оптовых рынках в основном хлопчатобумажными изделиями. Многие узбекские граждане отправляются на заработки в Россию транзитом через Казахстан. Это дает основание предположить, что численность трудовых, временных ( сезонных), транзитных мигрантов из Узбекистана может достигать 100 тыс. чел. ежегодно. Численность трудовых мигрантов из Таджикистана оценивается примерно в 50 тыс. чел. (210)

В северных, северо-восточных и западных областях республики также происходит миграционный обмен с приграничными областями России. На нефтеразработки в Атыраускую и Мангистаускую области вахтовым способом приезжают работать не только из других областей Казахстана, но и из России и Украины. В то же время из ныне депрессивных малых городов или городов-спутников бывших индустриальных центров севера, северо-востока и центра Казахстана, таких как Караганда, Усть-Каменогорск, Павлодар люди приезжают в город либо выезжают на заработки в индустриальные города Сибири. Численность российских рабочих и специалистов, работающих в Казахстане, оценивается в 30-50 тыс., а по некоторым оценкам, до 100 тыс. чел. Среди этих граждан есть много тех, кто нелегально занят в различных сферах экономики. Наиболее массовой является "челночная" миграция в обоих направлениях, в нее вовлечены десятки тысяч людей.

Согласно данным Министерства труда и социальной защиты, численность лицензированных рабочих и специалистов из-за рубежа составила в 2000 г. 10 375 чел. Однако, как показали выборочные проверки, некоторые иностранные граждане используют всевозможные способы для того, чтобы трудоустроиться после окончания срока лицензии либо

вообще без лицензии, поэтому число незаконной иностранной рабочей силы возрастает. Таким образом, согласно экспертному опросу, от 200 до 300 тыс. трудовых мигрантов, как правило, не оформляющих юридически свои трудовые отношения, могут трудиться в настоящее время в Казахстане.

Внутриреспубликанская миграция, в первую очередь трудовая, является стихийным, нерегулируемым процессом. На юге республики, в Южно-Казахстанской и Джамбулской областях проживает большинство казахского населения, и в связи с высокой рождаемостью и трудоизбыточностью уровень общей безработицы в регионе достигает 14%. (8) В сельском хозяйстве сохраняется тяжелое положение, поэтому в этом регионе находится две трети всего населения, живущего ниже черты бедности. (23) Население из южных областей Казахстана мигрирует в Алма-Ату – южную столицу и крупный торговый центр. Сельская молодежь здесь часто не находит себе места, маргинализируется и криминализируется.

## **6.5. Вывоз мигрантов, трафик женщин и наркотрафик**

Все более серьезной проблемой становится организованная деятельность транснациональных групп по вывозу мигрантов. Эта деятельность обусловлена стремлением населения бедных или транзитных стран юга перебраться на постоянное место жительства или найти работу в относительно богатых странах Запада. Сложность борьбы с этим явлением заключается в том, что он осуществляется криминальными группами с помощью развитой инфраструктуры, передовых технологий и коммуникаций, которая порой отсутствует у силовых органов, ответственных за предупреждение трафика мигрантов.

Беларусь, Казахстан, Киргизия, Россия, Украина – вот основные страны транзита незаконных мигрантов. В этих странах сформировалась сеть высокодоходного преступного бизнеса, включающая как отдельных коррумпированных представителей исполнительных органов (МВД, консульства зарубежных посольств), так и “посреднические группы”, занимающиеся переправкой, типографские центры, печатающие фальшивые документы высокого качества, бюро, которые решают транспортные вопросы, переводчики и просто отдельные граждане, которые пособничают на различных этапах переброски мигрантов на Запад и этим зарабатывают себе на жизнь. (См. Вставку 5) Бороться с такой сетью трудно, т.к. ее представители оперируют в нескольких странах и пользуются передовыми виртуальными коммуникациями. Уровень межгосударственного сотрудничества в Центральной Азии и в СНГ в этой области не настолько высок, чтобы силовые органы могла оперативно реагировать и предупреждать случаи трафика мигрантов.

## ВСТАВКА 5

25 мужчин из Шри-Ланки стали жертвами контрабандистов, которые пообещали перевезти их из Дубаи в Западную Европу через территорию Российской Федерации. По оперативным данным КНБ, в Коломбо (Шри – Ланка) желающие попасть на заработки в Западную Европу платят 5-8 тыс. USD некоему А. Камалю, являющемуся одним из организаторов незаконного вывоза людей. Через Дубай (ОАЭ) их легально переправляют до Бишкека (Киргизия), откуда в контейнерах с луком или другими продуктами по 15-20 чел. переправляют в Россию. Другая группа, принимающая нелегалов в России, переправляет их мелкими группами (3-4 чел.) в Москву, либо в Калугу, где работает филиал университета П. Лумумбы. Студенты российских вузов, в основном из Юго-Восточной Азии, обеспечивают доставку мигрантов через Украину и Беларусь в Германию, Данию, Нидерланды и другие страны, где требуется дешевая рабочая сила. По данным КНБ, в Бишкеке еще 300 граждан Шри-Ланки ждут своей очереди на переправку в Россию.

В настоящее время, сообщают в управлении КНБ, один канал незаконной миграции через Казахстан удалось ликвидировать, ещё один удалось взять под контроль. Однако сколько всего каналов действует сегодня в Казахстане, никто точно сказать не может, поскольку проверять абсолютно все транспортные средства невозможно. Панорама, 6 апреля 2001г.

По оценкам экспертов, в 1997 году более 175 тысяч женщин и девушки были контрабандным путем вывезены из Центральной и Восточной Европы и СНГ в другие государства. В Казахстане выезд и незаконный вывоз женщин с целью их последующей трудовой иексуальной эксплуатации становится все более заметным явлением, при этом информации о нем явно недостаточно. Жертвы трафика обычно живут и работают без виз и паспортов или по поддельным паспортам, превращаясь в незаконных мигрантов. Согласно оценке представительства МОМ в Казахстане, трафик женщин в республике в 1999 г. составил 5 000 чел. (279)

Причиной выезда и незаконной миграции женщин является их низкий общественный статус, отсутствие работы, перспектив трудаоустройства. На основе данных социологического исследования, проведенного общественной организацией "Кризисный центр для женщин и детей" в г. Алма-Ате в 1999-2000 году, можно предположить, что Центральная Азия может вскоре оказаться быстро развивающимся регионом-донором для контрабандистов, торгующих живым товаром. Опрос показал нестабильность положения женщин: две трети женщин меняли место работы в течение последних пяти лет, каждая четвертая столкнулась с вынужденной безработицей, к временному или постоянному переезду готова каждая третья женщина. Наблюдается явная тенденция к перемене места жительства или работы, подавляющее число женщин являются потенциальными трудовыми мигрантками. Согласно исследованию, число казахстанских женщин, вовлеченных в систему женскойексуальной эксплуатации за рубежом, по оценке, ежегодно достигает несколько тысяч (249)

Своеобразным продолжением темы трафика в Казахстане стало событие, произошедшее в 2000 г. с казахстанскими гражданами, попытавшимися незаконным путем приобрести гражданство в Бельгии. Более 2,5 тысяч человек не только оформили выездные документы, но и получили платные консультации у туристических фирм, как придумать "легенду", чтобы въехать в Бельгию и получить статус беженца и политическоеубежище в этой европейской стране. Бельгийские власти были озадачены появлением столь значительного числа потенциальных политических иммигрантов и направили в Казахстан эксперта по вопросам миграции. Вскоре выяснилось, что серьезных оснований для приобретения статуса беженца нет, т.к. жизни и свободе этих людей в Казахстане ничто не угрожает, хотя у них были определенные экономические и социальные проблемы. В январе 2001 г. началась депортация граждан Казахстана из Бельгии, а бельгийское правительство начало широкую кампанию в СМИ Казахстана для предотвращения подобных инцидентов в будущем. Это лишь один пример того, что Казахстан является не только страной достижения и транзита для незаконных мигрантов, но и сам становится страной происхождения нелегалов.

Отдельно должны быть рассмотрены проблемы наркотрафика – незаконного провоза через границу наркотиков, а также оружия, боеприпасов, валюты. Организованным вывозом наркотиков занимаются тысячи людей, которые оказываются вовлечены в систему криминальных отношений.

Основным поставщиком и производителем наркотиков, в частности, опия-сырца, является Афганистан. Если в 1998 году здесь было произведено 2,1 тыс. тонн опия-сырца, то в 1999 году – уже 4,6 тыс. тонн. 65% афганских наркотиков перевозится в страны Запада через Центральную Азию. (163) Местное население, особенно в Таджикистане, Киргизии, живущее у черты, нищеты и голода, уже не выбирает средств для выживания. Люди иногда бросают занятия, которыми занимались долгие годы, как это случилось с чабанами Ошской области в Киргизии, и переключаются на более прибыльные “отрасли” – участие в наркотрафике, перевозке оружия и т.д. Эти социальные причины являются не только частью проблемы наркотрафика, но и незаконной миграции в целом.

Правительства Центрально-Азиатских стран при поддержке Программы по борьбе с наркотиками и преступностью ООН начали проект против трафика наркотиков, однако наркодельцы гибко и оперативно меняют каналы прохождения наркотиков, привлекают все новых и новых людей к перевозке и сбыту. Об этом, к примеру, свидетельствует недавний проект, осуществленный на юге Кыргызстана при поддержке ООН – “Ошский узел”. Потеряв возможность провозить наркотики в этом месте, наркодельцы организовали перевалочные базы в Таджикистане и Туркменистане. Они умело используют то, что границы между странами Центральной Азии практически прозрачны.

До распада Советского Союза проблемы наркотиков в ее современном виде в Центрально-Азиатском регионе не существовало, поэтому местные специалисты имеют мало опыта и навыков по борьбе с наркотрафиком. Уголовный Кодекс Казахстана предусматривает суровое наказание за изготовление и транспортировку наркотиков, в Кыргызстане существует специальная государственная программа, противодействующая наркотрафику, в Туркмении за распространение наркотиков грозит смертная казнь, ужесточены средства борьбы в Узбекистане. Однако желаемых результатов это не дает, так как в азиатских странах не хватает современного оборудования для проверки грузов, профессионально подготовленных сотрудников, не наложены сбор и обработка оперативной информации. Нужна комплексная работа в этом направлении, на которую у Центрально-Азиатских стран нет средств. Борьба с наркотрафиком требует международного взаимодействия и серьезной финансовой поддержки.

По данным ООН, растет и употребление наркотиков в самих странах Центральной Азии, что влечет за собой проблемы предупреждения СПИДа, сохранения генофонда нации, требует укрепления системы здравоохранения.

Очевидна связь наркобизнеса, коррупции и международного терроризма. Многие наркогруппировки имеют прямое отношение к торговле оружием, используя для этого протореные трассы и законспирированные проверенные перевалочные базы. На средства, полученные от незаконного оборота наркотиков, содержатся сепаратистские, радикальные религиозные и террористические организации. Те, кто вовлечен в торговлю наркотиками, заинтересованы в региональной дестабилизации для осуществления своих планов. (163) Создание пояса безопасности вокруг Афганистана становится одной из главных задач, которую определяют для себя страны Центрально-Азиатского региона и Россия на встречах, посвященных межгосударственному сотрудничеству в области контроля за наркотиками.

## **6.6. Прогноз и меры предупреждения незаконной миграции**

По прогнозам, объемы незаконной миграции в Казахстане в ближайшие годы возрастут. Развитие миграционных движений зависит от многих переменных, как внутренних, так и внешних, социально-экономических и политических. В связи с глобализацией мировой экономики и растущим разрывом между бедным Югом и богатым Севером вывоз мигрантов транзитом через Казахстан продолжится.

Будет усиливаться демографическое давление Центрально-Азиатских стран, переживающих период демографического перехода, под влиянием которого в случае проблем на рынке труда в этих странах будет усиливаться транзитная миграция через Казахстан, а также нелегальная трудовая занятость.

Одним из самых серьезных факторов увеличения потока мигрантов, беженцев, вынужденных переселенцев являются потенциальные этносоциальные и политические конфликты в Центрально-Азиатском регионе. Уже в ближайшие годы в случае распространения конфликта начавшегося в Киргизстане и Узбекистане в 1999-2000 г., эти потоки могут возрасти.

Самой опасной тенденцией является распространение религиозного экстремизма, международного терроризма и наркотрафика из некоторых азиатских стран, в первую очередь из Афганистана, экономика которого держится на возделывании и переработке наркосодержащих растений и производстве наркотических веществ.

Современные миграционные процессы, увеличение незаконной миграции в Казахстане все более нуждаются в правовом обеспечении,

потому что они напрямую связаны с национальной безопасностью государства. В связи с этим возникает необходимость разработки соответствующего закона по борьбе с незаконной миграцией, а также ратификации международных документов, таких как Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966), Международный Пакт о гражданских и политических правах, Конвенция о статусе апатридов (1954) и Конвенция о сокращении безгражданства (1961), Конвенция ООН о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990). Требует своего совершенствования трудовое законодательство, особенно в области импорта иностранной рабочей силы.

Необходимо развитие институциональной базы, укрепление потенциала в управлении миграционными процессами и предупреждении незаконной миграции. Особая роль принадлежит в этом пограничной службе КНБ. Открытие новых пограничных пунктов на границе с Киргизией, Туркменистаном, Узбекистаном, ужесточение контроля за пребывающими из Афганистана туристами из Китая, Пакистана, Шри-Ланки и других стран этого региона и принимающими их туристическими фирмами должно, по мнению представителей КНБ и МВД, сыграть свою положительную роль в пресечении незаконной миграции.

Необходимо развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества Казахстана, особенно с теми странами, с которыми республика имеет общую наземную границу. В последние годы некоторые страны СНГ отменили безвизовый режим (Туркменистан, 1999 г.). Россия заявляла о своем намерении выйти из Бишкекского соглашения о безвизовом пространстве в августе 2000 г., однако затем в ноябре 2000 г. было подписано Соглашение о безвизовом режиме передвижения граждан. Оно еще не вступило в законную силу, однако временно действует с момента подписания.

Представители некоторых исполнительных органов предлагают ввести визовый режим со всеми странами СНГ, в первую очередь с теми, кто является основным “поставщиком” нелегалов-транзитников, например, Киргизией. В настоящее время власти Киргизии, создавая благоприятные условия для развития туристической индустрии у себя в стране, предлагают ввести упрощенный визовый режим для въезда в страну и безвизовый режим для граждан индустриально развитых стран.

Для предупреждения незаконной миграции Казахстан планирует ввести “мягкую форму” визового режима с Киргизией, Узбекистаном, Таджикистаном. Этот режим предполагает введение миграционных карточек для пребывания киргизских граждан в Казахстане сроком на пять дней, которые при необходимости можно будет продлить. (185) Представляется, однако, что введение визового режима для стран с протяженными общими границами, такими как Российская Федерация и Республика Казахстан, имеющими крупные диаспоры, проживающие именно в приграничных областях обеих стран, может создать много

проблем для приграничного населения и привести не к регулированию процесса взаимных поездок граждан, а к злоупотреблениям и коррупции. Вероятно, нужен системный подход, меж- и внутригосударственная кооперация между министерствами и ведомствами, прежде всего пограничными и таможенными службами Казахстана, России и соседними Центрально-Азиатскими республиками.

Сотрудничество в области предупреждения незаконной миграции осуществляется в рамках других региональных объединений, например Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). Страны – участницы Казахстан, Киргизия, Китай, Россия, Таджикистан на своих встречах в июне и сентябре 2001 г. подтвердили свою приверженность борьбе с терроризмом, экстремизмом, незаконной миграцией.

В современный период международное сотрудничество на любом уровне и в любой области неизбежно потребует разработки правовых вопросов въезда и выезда, совершенствования визовой политики, контроля за незаконной миграцией.

Сотрудничество с международными организациями также способствует решению некоторых проблем незаконной миграции: укреплению потенциала местных организаций, развитию консультативной помощи при разработке законодательства и т.д. Например, Международная организация по миграции в Казахстане инициировала проект по совершенствованию системы пограничного контроля в южных регионах республики. УВКБ ООН консультирует при разработке законодательства в области беженцев, оказывает практическую помощь беженцам и лицам, находящимся в ситуации, сходной с ситуацией беженца. Международная программа ООН по контролю за наркотическими средствами (МПКНСООН) разработала программу помощи Центрально-Азиатским государствам в борьбе с распространением наркотиков. В рамках программы подготовлена база данных о наркопутях и регионах потребления наркотиков, проводится переподготовка кадров. Недавно МПКНСООН стал осуществлять социально-ориентированные программы по борьбе с бедностью, а в Казахстане с 1999 г. проводится образовательная программа против потребления наркотиков. Международные организации могли бы сыграть свою позитивную роль в налаживании конструктивного сотрудничества между странами Центральной Азии, СНГ, дальнего зарубежья в борьбе с незаконной миграцией.

Распространение незаконной и транзитной миграции привлекает в настоящее время все больше и больше общественного внимания. Следует также проводить научные исследования по незаконной, трудовой миграции, законодательному и институциональному развитию в этой области. Необходима пропаганда правовых знаний, процедур юридически правильно оформленной иммиграции в любую страну, которую граждане определяют для себя в качестве страны достижения.

## **МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ И НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ**

### **7.1. Межгосударственное сотрудничество стран СНГ**

#### **Развитие дву- и многостороннего сотрудничества в рамках СНГ**

За десять лет существования Республики Казахстан как независимого государства она установила дипломатические отношения более чем со ста государствами мира и постоянно развивает международные связи и сотрудничество в различных областях и сферах, в том числе в области миграции.

Проблема миграции и беженцев чрезвычайно актуализировалась во всем мире в 1990-е годы. Эта проблема остается на повестке дня в течение всего периода суверенного развития Казахстана. Президент Н. Назарбаев в своем послании народу «Казахстан 2030» отметил, что «...сильная демографическая и миграционная политика» должна быть выдвинута «в ранг ведущих приоритетов национальной безопасности» государства (147).

Договорно-правовую базу международного сотрудничества Республики Казахстан составляют договоры в области миграции и в сопредельных с ней областях, заключенные в многостороннем, региональном, двухстороннем формате. Это области, касающиеся, прежде всего, национальной безопасности и направленные на поддержание международного мира, региональной стабильности, предупреждение вооруженных конфликтов и потоков беженцев. Это также области трудовых отношений, трудовой миграции, социальной политики, гражданства и убежища, других политических, экономических и социально-культурных прав и свобод.

Основа сотрудничества между новыми независимыми странами была заложена в Беловежских Соглашениях (8 сентября 1991 г.) и Алма-Атинской Декларации (21 декабря 1991 г.). После распада СССР в ситуации отсутствия соответствующего законодательства первые двусторон-

ние и многосторонние соглашения, подписанные между государствами СНГ, сыграли свою позитивную роль, заполнив правовой вакуум, образовавшийся в сфере перемещения граждан через границы новых независимых государств. Ситуация также осложнялась наличием экономического кризиса и насильтственных конфликтов в некоторых республиках СНГ, поэтому не удивительно, что первые договоры касались не только двусторонних отношений между государствами, но и затрагивали проблемы, возникшие во многих государствах.

Первые многосторонние соглашения в рамках СНГ были достигнуты в области коллективной безопасности, помощи беженцам и вынужденным переселенцам из зон конфликтов, труда и социальной защиты. Например, 9 октября 1992 г. в Бишкеке Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Молдова, Россия, Таджикистан, Узбекистан подписали «Решение о межгосударственной программе помощи населению районов, пострадавших в ходе вооруженных конфликтов, переселенцам и беженцам». 24 сентября 1993 г. в Москве Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Молдова, Россия, Туркменистан, Таджикистан, Украина подписали «Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам». (124)

Одним из первых и наиболее важных из многосторонних договоров стал Договор о коллективной безопасности, заключенный первоначально пятью государствами СНГ в Ташкенте 15 мая 1992 г. К моменту его вступления в силу 20 апреля 1994 г. в Договор вступили Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Грузия, Республика Казахстан, Киргизская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан и Республика Узбекистан. В Договоре отмечалось, что в случае возникновения угрозы безопасности территориальной целостности и суверенитету одному или нескольким государствам-участникам, либо угрозы международному миру и безопасности, государства-участники будут незамедлительно приводить в действие механизм совместных консультаций с целью координации своих позиций и принятия мер для устранения возникшей угрозы. (250)

Действенность Договора была продемонстрирована в 1996 г. и в последующие годы, в частности, в августе 1999 и в августе 2000 гг., когда государствам Центральной Азии и России удавалось оперативно реагировать на те угрозы, которые возникли на южных границах Содружества в связи с обострением ситуации в Афганистане, а также в ответ на вторжение на территорию одного из государств. В связи с истечением срока действия Договора в мае 1999 г. Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизстан, Россия и Таджикистан подписали протокол о продлении Договора на очередной пятилетний срок. В связи с терактами, совершенными в США в сентябре 2001 г., государства-члены Дого-

вора коллективной безопасности осудили теракты и заявили о своей готовности совместно противодействовать международному терроризму и продолжать эффективно сотрудничать в рамках ДКБ и других договоров регионального и глобального уровня.

Основным приоритетом для стран СНГ в начале 1990-х гг. была экономическая политика. Как отмечает К. Токаев, в тот период министр иностранных дел Казахстана, сразу после распада СССР новые независимые государства предпринимали усилия по созданию единого экономического пространства для свободного передвижения товаров, услуг, капиталов, трудовых ресурсов. Эти стремления нашли свое отражение сначала в Декларации, а затем и в Договоре о создании Экономического Союза, основными целями которого были: формирование условий стабильного развития экономик сторон в интересах повышения жизненного уровня населения, создание равных возможностей и гарантий для всех хозяйствующих субъектов, решение совместными усилиями экологических проблем, а также ликвидация последствий стихийных бедствий и катастроф. Достижение целей, заявленных при создании экономического союза затруднялось тем, что каждая страна находилась в процессе инициализации рыночных реформ, формирования рыночной инфраструктуры. Внутренние экономические проблемы, трудности переходного периода к рыночной экономике, процесс политического "размежевания" новых суверенных государств тормозили сотрудничество стран СНГ, не позволяли им выйти на необходимый уровень интеграции. (250)

В последующие годы по инициативе Казахстана предпринимались попытки создания Евразийского Союза – нового объединения стран участниц СНГ, однако процесс интеграции шел очень трудно, и в 1994 г. удалось подписать Договор о создании Единого экономического пространства между тремя государствами: Казахстаном, Киргизией, Узбекистаном.

Важным шагом политики экономической интеграции стало подписание главами Правительств Казахстана, России и Беларуси 28 января 1995 г. Соглашения о Таможенном союзе трех государств и утверждение поэтапной Программы действий правительств трех стран по реализации договоренностей о дальнейшем углублении взаимного сотрудничества. Опыт реализации Договора о Таможенном союзе подтвердил необходимость конкретизировать ближайшие цели интеграции и сосредоточить усилия по формированию единого экономического пространства с синхронно функционирующими транспортными, энергетическими, информационными системами, а также гармонизированным законодательством. Таможенный Союз более других дву- и многосторонних образований продвинулсь в формировании законодательной базы, выработке политики по поддержке малого предпринимательства и со-

зданию совместных производств, выработке единых стандартов на товары и продукцию, введению льгот по налогообложению, снятию таможенных ограничений и т. д. (250)

В конце 1990-х гг. члены Таможенного Союза (на тот момент – Беларусь, Казахстан, присоединившиеся в марте 1996 г. Киргизия и Россия) подписали соглашения о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях, а также предоставлении равных прав гражданам государств участников на поступление в различные учебные заведения. Данное и другие соглашения в гуманитарной и социальной сферах, например, о пенсионных и других социальных выплатах в странах-участницах, их обязательства по созданию благоприятных условий для культурного и информационного сотрудничества (например, для взаимного распространения программ радио и телевидения) как нельзя лучше отвечают повседневным потребностям граждан в странах-участницах, укрепляют их традиционные связи, способствуют упорядоченности и предсказуемости миграционных перемещений.

В феврале 1999 г. к Таможенному союзу присоединилась Республика Таджикистан, и тогда же главы 5-ти государств-членов Союза подписали Договор о Таможенном Союзе и формировании единого экономического пространства, цель которого оставалась прежней: развитие сотрудничества между странами, формирование условий для свободного передвижения капиталов, товаров, трудовых ресурсов.

Новым достижением на пути интеграции стран СНГ стало учреждение Евразийского Экономического Союза (ЕврАзЭС) в Астане в ноябре 2000 г. Создание этого Союза продиктовано как традиционными задачами экономической и социальной интеграции, так и необходимостью укрепления коллективной безопасности, предупреждения распространения религиозного экстремизма, международного терроризма, контрабанды оружия и наркотиков.

Одной из основных составляющих экономического сотрудничества с первых месяцев образования СНГ была область трудовых отношений и трудовой миграции. Так, в Москве 13 ноября 1992 г. было подписано «Соглашение об образовании Консультативного Совета по труду, миграции и социальной защите населения государств-участников Содружества Независимых Государств» Республикой Армения, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой, Российской Федерации, Республиками Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

Это связано с тем, что республики бывшего СССР по-прежнему объединяет 70-летний опыт функционирования национальных экономик в рамках так называемого «единого народнохозяйственного комплекса», производственной кооперации и обмена, относительно свобод-

ного движения человеческих и трудовых ресурсов, единой системы образования, переквалификации и т. д.

Этот опыт, наряду с жесткой международной конкуренцией, делает объективно необходимым сотрудничество прежде всего на региональном уровне. Создание единого рынка труда, согласованное решение многих правовых, экономических и социальных проблем, в том числе в области образования, сертификации, обмена ресурсами в рамках СНГ, могло бы способствовать решению проблем трудовой миграции и повышению конкурентоспособности наших специалистов на мировом рынке труда.

Правовая база трудовой миграции строится (помимо национального законодательства) на двусторонних и многосторонних международных соглашениях государств. Основным нормативным актом, способствующим формированию общего рынка труда СНГ, является Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов, заключенное пятью центрально-азиатскими государствами и Азербайджаном, Арменией, Беларусью, Грузией, Молдовой, Россией и Украиной в апреле 1994 г. Казахстанratифицировал его 8 сентября 1994 г.

Согласно этому документу, все государства – участники способствуют развитию сотрудничества в области трудовой деятельности и социальной защиты трудящихся – мигрантов. По мнению экспертов, выполнение положений данного Соглашения в полной мере в Республике Казахстан затрудняется как в связи с экономическими трудностями переходного периода, так и со значительными различиями в национальных законодательствах государств – участников СНГ. (133, 153)

В Астане 30 ноября – 1 декабря 2000 г. состоялось очередное заседание Консультативного Совета по труду, миграции и социальной защите населения государств – участников СНГ. Совет одобрил проект Конвенции о правовом статусе трудящихся – мигрантов и членов их семей – граждан государств – участников СНГ. Был рассмотрен и одобрен проект Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся – мигрантов. Как и предыдущий документ, данный проект будет передан на рассмотрение Комиссии по экономическим вопросам при Экономическом совете СНГ.

На заседании Консультативного Совета обсуждался ход работы над проектом соглашения об общих принципах сотрудничества стран СНГ в области приграничной трудовой миграции. Над этим проектом в течение 2001 года работает Министерство труда России, чтобы в конце года представить его на обсуждение. Консультативный Совет обсуждал также вопросы сотрудничества стран СНГ по защите нацио-

нальных рынков труда и созданию условий для свободного перемещения рабочей силы.

Решения, которые принимались на Совете, чрезвычайно важны для создания общего рынка труда стран СНГ, их экономической интеграции. Государствам – участникам следовало бы уделить больше внимания разработке механизмов практической имплементации данных соглашений, а не разработке новых, коих в рамках СНГ за последние годы было подписано свыше 900, в том числе в области трудовой миграции, а выполняются на практике лишь некоторые из них. (250)

Как отмечает К. Токаев, Российской Федерации принадлежит одно из приоритетных мест во внешней политике Республики Казахстан. (Достаточно отметить, что правовую сторону отношений между Россией и Казахстаном составляют более 270 документов.) Это обусловлено политическим и экономическим потенциалом, общностью геополитических интересов двух стран.

В становлении и развитии отношений между Казахстаном и Россией после распада СССР можно выделить три этапа. На первом этапе (1991–1992 гг.) формировалась правовая основа межгосударственных отношений; на втором (1992–1994 гг.) – определялись основные направления и формы двустороннего сотрудничества в политической, экономической и военной областях. С 1995 г. идет процесс расширения и углубления двустороннего сотрудничества в русле интеграционных процессов в рамках СНГ. (250)

Одним из первых двусторонних документов, подписанных Казахстаном в области сотрудничества со странами СНГ и Балтии, был «Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Республикой Казахстан и Российской Федерацией». Он подписан президентами Н. Назарбаевым и Б. Ельциным 25 мая 1992 г. в Москве. Договор регламентировал отношения между Казахстаном и Россией в различных областях – экономической, социально-политической и других, включая сферу миграции.

Для Казахстана, имеющего протяженные совместные границы с Россией, большие приграничные диаспоры, вековой опыт экономического и этнокультурного взаимодействия, было чрезвычайно важно решение вопросов, связанных с гражданством и правовым статусом граждан обеих стран. Однако создание правовых основ в этой области потребовало нескольких лет. Первый документ был подписан в Москве 28 марта 1994 г., и это был Меморандум об основных принципах решения вопросов, связанных с гражданством и правовым статусом граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации и граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан.

«Соглашение об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию, и гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан», было заключено 20 января 1995 г. между Республикой Казахстан и Российской Федерацией, а также подписан Договор о правовом статусе граждан обоих государств, постоянно проживающих на территории другой стороны. Указанные акты, ратифицированные Постановлением Верховного Совета Республики Казахстан от 28 февраля 1995 г., после роспуска парламента были признаны действующими Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу закона, от 23 марта 1995 г.

24 мая 1996 г. Государственная Дума Российской Федерации приняла закон «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации». Лишь в мае 1997 г. Государственная Дума ратифицировала соглашение об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Казахстана и России, прибывающими для постоянного проживания на территорию другой страны. 15 августа 1997 г. соглашение вступило в силу. (124)

Соглашения об упрощенном порядке приобретения гражданства были подписаны Казахстаном не только в двустороннем, (с Беларусью, Россией, Украиной), но и в многостороннем формате, например, между Беларусью, Казахстаном, Киргизстаном и Российской Федерацией. Их подписание состоялось в феврале 1999 г. в Москве.

Труднее складывается сотрудничество в области гражданства на региональном уровне, о чем свидетельствует судьба проекта соглашения об упрощенном порядке приобретения гражданства между Республикой Казахстан и Узбекистаном, Киргизстаном и Туркменистаном. В апреле 1999 г. Министерство иностранных дел Казахстана предложило Узбекистану, Киргизстану и Туркменистану подписать это соглашение. Туркменская сторона сообщила о том, что данное Соглашение противоречит внутреннему законодательству. В ответной ноте МИД Узбекистана, полученной в августе того же года, говорится о том, что заключение этого соглашения преждевременно. Киргизская Республика официального ответа пока не дала. Так же не вступил в силу договор о правовом статусе граждан одного государства, постоянно проживающих на территории другого государства-участника Договора Таможенного Союза (в настоящее время – ЕвразЭС), подписанного в

Москве 28 апреля 1998 г. и ратифицированного Казахстаном 30 декабря 1999 г.

Позитивную роль в развитии международных связей и регулируемого миграционного обмена играет адекватная визовая политика, которая регламентирует порядок въезда, выезда и пребывания иностранных граждан на территории другого государства. Визовая политика Казахстана строится на основе законодательства Республики и международных договоров с учетом политических, экономических и национальных интересов республики.

В 1992 г. был заключено многостороннее Соглашение о безвизовом передвижении граждан СНГ по территории его участников (Бишкек, 9 октября 1992 г.) и Соглашение о взаимном признании виз государств-участников СНГ (Москва, 13 ноября 1992 г.). Бишкекское соглашение позволило урегулировать вопросы передвижения граждан стран-участниц Содружества и иностранных граждан.

В середине 1990-х гг. Казахстан, Россия, некоторые другие государства СНГ в силу своего геополитического положения и прозрачности границ стали использоваться в качестве транзитной страны для граждан из стран юго-восточной Азии, стремящихся на запад. Осложнение обстановки в Центрально-Азиатском регионе, возникновение новых конфликтов в соседних государствах привели к увеличению потока незаконных мигрантов, контрабанды оружия и наркотиков. Были подписаны другие дву- и многосторонние соглашения, направленные на укрепление внешних границ, борьбу с терроризмом, наркотрафиком.

Для предупреждения незаконной миграции некоторые страны СНГ отменили безвизовый режим полностью или ввели некоторые ограничения (Туркменистан, 1999 г.; Россия, 2001 г., Узбекистан, 2000 г.). С 1 февраля 2000 г. в Казахстане были введены в действие более строгие правила въезда и транзита граждан дальнего зарубежья через территорию республики. Поскольку введение визового режима не только не решило бы проблему незаконной миграции, но и могло бы усугубить ее, на очередном заседании глав правительств Таможенного Союза 6 октября 2000 г. в Астане обсуждался проект Соглашения о безвизовом передвижении граждан государств – участников Договора о Таможенном Союзе. Соглашение подписано 30 ноября 2000 г. в Минске и временно применяется с момента подписания до выполнения сторонами внутренне-государственных процедур во избежание правового вакуума. Минское Соглашение регулирует порядок безвизового передвижения только граждан – участников Договора о Таможенном Союзе. (См. главу “Незаконная миграция...”)

## *Сотрудничество в области миграции в Центрально-Азиатском регионе*

Начало сотрудничеству на региональном уровне положили инициативы трех Центрально-Азиатских стран: Казахстана, Киргизстана и Узбекистана. 8 июля 1994 г. в Алма-Ате ими был подписан «Меморандум о сотрудничестве в области миграции». По решению глав государств трех республик образован Межгосударственный Совет в составе Президентов и Премьер-министров, другие органы, в том числе постоянно действующий орган – Исполнительный Комитет Межгосударственного Совета. Согласно решениям Совета, была разработана, подписана и ратифицирована Программа сотрудничества в области миграции населения между Республикой Казахстан, Киргизской Республикой и Республикой Узбекистан (1997 г.).

Договор о создании Единого экономического пространства между Республикой Казахстан, Киргизской Республикой и Республикой Узбекистан был подписан в Чолпон-Ате 30 апреля 1994 г. и был призван сыграть важную роль среди соглашений, принимаемых как на региональном уровне, так и на уровне СНГ в целом в деле интеграции Центрально-Азиатских республик. Согласно статье 3 Договора, стороны при формировании единого экономического пространства создают необходимые правовые, экономические и организационные условия для свободного перемещения капиталов и рабочей силы.

Стороны не допускают дискриминации граждан Сторон по национальному или по любому иному признаку в вопросах предоставления рабочих мест, оплаты труда, взаимно признают документы об образовании и квалификации работников без дополнительного их подтверждения, если этого не требуют условия или характер работы, и обеспечивают безвизовый режим перемещения их граждан в пределах территории единого экономического пространства. (124, 153)

Важную роль в создании правовых, экономических и организационных условий для свободного перемещения рабочей силы играет Соглашение между Правительствами Республики Казахстан, Киргизской Республики и Республики Узбекистан, подписанное 14 марта 1997 г. В соответствии с Соглашением, условия свободного перемещения рабочей силы распространяются на граждан, которые постоянно проживают на территории одного из государств-участников договора “О создании единого экономического пространства между Казахстаном, Киргизией и Узбекистаном” и осуществляют свою трудовую деятельность на предприятиях, в учреждениях, организациях всех форм собственности на территории другого государства – участника Соглашения в соответствии с законодательством Стороны въезда. В Соглашении закрепляется положение о том, что необходимое обучение работника в интересах производства осуществляется

ся за счет средств работодателя или с согласия приезжего за его счет. После успешного завершения обучения работнику выдается свидетельство (сертификат) установленного образца данного государства.

У государств Центральной Азии есть все предпосылки для формирования общего рынка труда и дальнейшего устойчивого развития (природные ресурсы, хозяйствственные связи, квалифицированные кадры и т. д.), однако до сих пор развитие каждой страны в силу политических особенностей происходит обособленно. Все эти государства предпочитает находить экономических партнеров среди западных стран либо азиатских "тигров", откладывая решение наиболее насущных вопросов с соседними государствами на неопределенное будущее, накапливая тем самым негативный потенциал нерешенных проблем.

Примером являются нерешенные вопросы с арендованными Узбекистаном территориями на юге Казахстана, неотрегулированные споры между Казахстаном и Узбекистаном по поводу поставок энергоносителей и зерна, а также дискуссии и дебаты между Киргизстаном и Казахстаном относительно водных ресурсов и поставок электроэнергии, между Киргизией и Узбекистаном по поводу водораспределения и т. д.

Созданию условий для свободного перемещения рабочей силы мешают, прежде всего, объективные факторы: различия демографических и трудовых потенциалов азиатских республик. Около 24-х млн. человек (2000 г.) населяют Узбекистан (для сравнения: в соответствии с данными последней республиканской переписи и текущей переписи, на 1 сентября 2001 г. население Казахстана составляет 14,8 млн. человек при средней плотности 5,5 чел. на 1 кв. км). При этом для нормальной жизни в Узбекистане пригодны не более половины территории. Если не учитывать хлопковые и иные сельскохозяйственные угодья, земли, занятые промышленной и административной инфраструктурой, а также территории, утраченные в результате солевой эрозии в связи с высыханием Аральского моря, то на долю «жизненного пространства» узбеков остаются лишь перенаселенные Ферганская и Зарафшанская долины, где плотность населения достигает 500–600 чел. на 1 кв. км. (261) В связи с высокой рождаемостью растет избыток трудовых ресурсов, увеличивается безработица. Перенаселенные и трудоизбыточные районы азиатских республик могут стать источником транзитной трудовой и незаконной миграции.

Угроза ухудшения социального и экономического положения заставляет республики Центральной Азии решать прежде всего внутренние проблемы. Дву- и многосторонние соглашения, хотя и подписываются, часто остаются неratифицированными или не выполняются. Например, Соглашение между Правительствами Республик Казахстан и Узбекис-

тан о сотрудничестве в области использования трудовых ресурсов и миграции рабочей силы, подписанное в Ташкенте 25 мая 1994 г., до сих пор не вступило в силу, потому что внутригосударственные процедуры, необходимые для вступления в силу, не проведены ни одной из сторон. Та же судьба и у подписанных в рамках ЦАЭС Соглашения между Правительствами Республики Казахстан, Киргизстан и Узбекистан о регулировании процессов миграции населения (Алма-Ата, 7 августа 1997 г.). Соглашение было ратифицировано Казахстаном в декабре 2000 г., но до сих пор не вступило в силу, т.к. Узбекистан не выполнил внутригосударственные процедуры, необходимые для вступления его в силу.

Не удивительно, что практически все подписанные за последние годы важные межправительственные соглашения и договоры между тремя странами региона – Киргизстаном, Казахстаном и Узбекистаном по созданию правовых и экономических условий для свободного перемещения рабочей силы и по интеграции до сих пор далеки до имплементации, а незаконная миграция и стихийная неоформленная занятость в соседних странах приобретает все большие размеры.

## **7.2. Сотрудничество в области миграции со странами дальнего зарубежья**

Сотрудничество в области миграции со странами дальнего зарубежья формировалось в основном в рамках меморандумов, двусторонних и многосторонних соглашений и договоров о дружбе и сотрудничестве между Республикой Казахстан и другими государствами, например, Договором о дружбе и сотрудничестве между Республикой Казахстан и Республикой Турция от 17 октября 1994 г., который был ратифицирован в июне 1995 г. Стамбульской Декларацией, ее подписали в Стамбуле 6 государств 19 октября 1994 г. и др.

Поскольку основным направлением государственной политики является депатриация этнических казахов, в начале 1990-х годов с различными странами, в частности с Ираном, Монголией, Турцией и другими были подписаны двусторонние договоры, которые регулировали правила передвижения граждан, сотрудничества в области труда, и, таким образом, могли обеспечить и правовую основу переселения и трудовой миграции.

К ним относятся:

– Протокол о взаимоотношениях и сотрудничестве в области труда и социальных дел между Министерством труда Республики Казахстан и Министерством труда и социальных дел Исламской Республики Иран (22.02.1993), Меморандум между Правительством Республики

Казахстан и Правительством Исламской Республики Иран о взаимных поездках граждан (Алма-Ата, 25.10.1993), Меморандум между Правительством Республики Казахстан и Правительством Исламской Республики Иран о порядке оформления виз при взаимных поездках граждан (Тегеран, 16.05.1994).

– Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Монголии о взаимных поездках граждан. (Алма-Ата, 02.12.1994).

– Меморандум о взаимопонимании по выдаче виз между Республикой Казахстан и Исламской Республикой Пакистан (Алма-Ата, 23.08.1995), Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Исламской Республики Пакистан о взаимных поездках граждан (Алма-Ата, 23.08.1995).

– Протокол между Министерством иностранных дел Республики Казахстан и Министерством иностранных дел Турецкой Республики о миграции казахов из Турции в Казахстан (Анкара, 02.09.1993), Соглашение о безвизовом передвижении между Республикой Казахстан и Турецкой Республикой (Алма-Ата, 02.03.1993).

В 1991-1994 гг. было подписано несколько соглашений между Правительством Республики Казахстан и Правительством Монголии, позволивших начать регулярный процесс переселения казахов из Монголии в Казахстан. Соглашения касались сотрудничества в урегулировании вопросов добровольного переселения и гражданства лиц, прибывших в Казахстан, сотрудничества в области рынка труда, занятости и социальной защиты населения и т.д. Из-за проблем с гражданством, которые не удалось решить в течение всего десятилетия, 8 февраля 2001 г. обе страны подписали Соглашение в форме обмена нотами о внесении изменений в Договор между Республикой Казахстан и Монголией об урегулировании вопросов добровольного переселения и гражданства лиц, прибывших в Республику Казахстан по трудовым договорам. Это соглашение позволяет продолжить консультации и переговоры по поводу решения возникших проблем с гражданством этнических казахов из Монголии. Решению этой же проблемы посвящен проект соглашения между Правительством Республики Казахстан и Правительством Монголии об упрощенном порядке выхода из гражданства Монголии лиц казахской национальности, но пока этот проект не подписан монгольской стороной. (см. подробнее раздел “4.3. Политика депатриации...”)

Большая волна эмиграции немцев из Казахстана и сложная внутренняя экономическая ситуация в Германии в 1990-е годы делает стратегически важным стабильность и устойчивое развитие немцев в Казахстане. Одно из решений этой проблемы лежит на пути предоставле-

ния крупномасштабных капиталовложений Германии немецкой диаспоре в Казахстане, увеличения программ для развития среднего и малого бизнеса и привлечения немецких инвестиционных компаний для развития Казахстана. Стабилизация немецкой диаспоры и ее развитие в контексте международной политики и геополитической ситуации важны для Казахстана, т. к. мощная Германия, доминирующая в Европейском Экономическом Союзе, является одним из трех основных мировых центров силы.

Постановлением № 1040 в октябре 1993 г. Кабинет Министров Казахстана одобрил комплексную программу этнического возрождения немцев, проживающих в республике. Программа включала меры, учитывающие и реализующие интересы немцев в социальной, культурной и социально-экономической сферах, планировала регулярный анализ экономических, социальных и демографических проблем этнических немцев, немецкого населения, изучение тенденций миграционных движений и должна была способствовать их закреплению в местах компактного расселения в Казахстане. Однако принятая программа не была подкреплена ни финансовыми ни материальными ресурсами, поэтому оказалась малоэффективной. (122)

Казахстаном и Германией были подписаны несколько соглашений и протоколов о двустороннем сотрудничестве. Казахстану была предоставлена возможность получать кредиты, но в период с 1994 по 1998 гг. размеры финансового сотрудничества по кредитной линии “Гермес” между Германией и Казахстаном сократились более чем в 10 раз – с 400 млн. до 27 млн. немецких марок (DM). Германия поставляла оборудование для предприятий аграрного сектора, здравоохранения и образования в Акмолинской, Карагандинской, Кокшетауской, Кустанайской областях. (250)

31 мая 1996 г. было подписано “Соглашение о сотрудничестве по поддержке граждан Казахстана немецкого происхождения”, ратифицированное Казахстаном 4 мая 1999 г. С министерствами отдельных земель были установлены прямые связи для оказания помощи немецкой диаспоре из Казахстана, был открыт в Алма-Ате Немецкий дом, координирующий деятельность общественных организаций немцев в Казахстане и поддерживающий связь с правительственные структурами в Германии.

Для развития сотрудничества со странами вне СНГ и Балтии необходимо регулировать порядок пребывания иностранных граждан на территории страны. В этих целях был принят Указ Президента и утверждены Правила въезда и пребывания иностранных граждан в РК, а также их выезда из Республики Казахстан, утвержденные Постановле-

нием № 136 Правительства РК от 28 января 2000 г. Въездные и выездные визы Республики Казахстан иностранным гражданам выдаются МИД РК, заграничными учреждениями и консульскими пунктами МИД республики. Иностранные граждане имеют право свободно передвигаться по территории РК, открытой для посещения иностранным гражданам и избирать место жительства в соответствии с порядком, установленным законодательством Казахстана. Въезд в РК и выезд из РК иностранным гражданам может быть запрещен по основаниям, установленным законодательными актами РК.

Практика показывает, что необходимо не только развивать правовое регулирование миграции между странами СНГ на основе двусторонних и многосторонних соглашений, но и, самое главное, обеспечивать имплементацию принятых законов и соглашений, т. к. их невыполнение сдерживает потенциальное сотрудничество государств не только на региональном уровне – в Центральной Азии, в Евразийском Экономическом Сообществе и СНГ, но и на международном уровне.

Некоторые специалисты полагают, что в ближайшие годы, учитывая различные приоритеты и национальные интересы государств СНГ, экономические возможности и очаги напряженности, можно ожидать переноса основных приоритетов в области миграционного сотрудничества в рамках СНГ с регионального на субрегиональный уровень. По мнению других экспертов и политиков, напротив, в результате процессов глобализации экономической, социальной жизни, интеграция в различных областях будет усиливаться. Многие полагают, что вызовы международного терроризма требуют консолидации и кооперации международного сообщества.

Вероятнее всего, получит развитие сотрудничество на всех уровнях: глобальном, региональном и субрегиональном, о чем свидетельствует международный опыт. На субрегиональном уровне эффективным механизмом взаимодействия в Центральной Азии может стать Центрально-Азиатское Экономическое Сообщество. Целесообразность и эффективность сотрудничества в рамках региональных структур подтверждена позитивными итогами взаимодействия в рамках Таможенного Союза, а также всего СНГ.

В странах СНГ много общих интересов и проблем в сфере труда, социальной защиты, миграции, беженцев. Для Казахстана особенно важно развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества на основе системного подхода, меж- и внутригосударственной кооперации между министерствами и ведомствами, прежде всего пограничными и таможенными службами Центрально-Азиатских республик и России. Развитие регионального сотрудничества не сводится лишь к географи-

чески близко находящимся странам. Необходимо сотрудничать со всеми заинтересованными государствами СНГ по предупреждению незаконной миграции, наркотрафика, развитию информационного обмена, внедрению новых технологических систем в области миграции и беженцев, проведению совместных конференций, семинаров, обмену опытом. Консультативный процесс СНГ по общим проблемам, используя институт и механизм Исполнительного Комитета Межгосударственного Совета СНГ, мог бы внести свой вклад в налаживание взаимодействия субъектов региональных институтов.

Другой пример регионального сотрудничества – Шанхайская Организация Сотрудничества (ШОС), сформированная с участием шести стран региона: Казахстана, Киргизстана, Китая, России, Таджикистана, Узбекистана. На встрече в июне 2001 г. в Шанхае, где была сформирована ШОС, вопросы борьбы с религиозным экстремизмом, сепаратизмом, терроризмом, наркотрафиком, незаконной миграцией обсуждались как приоритетные в деле сохранения региональной и национальной стабильности.

Участники Шанхайской организации сотрудничества на последней встрече, прошедшей 14 сентября 2001 г. в Алма-Ате, подписали Меморандум об основных целях и направлениях регионального экономического сотрудничества и запуске процесса по созданию благоприятных условий в области торговли и инвестиций. В документе отмечается, что основными целями развития сотрудничества являются, в частности, расширение масштабов торговли и инвестиций, эффективное использование имеющейся инфраструктуры в области транспорта и коммуникаций, осуществление совместных экологических программ и проектов и др.

Сложность развития подобного трансграничного сотрудничества или реализации отдельных проектов заключается в том, что после совершения беспрецедентных террористических актов в США 11 сентября 2001 г., расширение взаимодействия будет теперь всегда увязываться с необходимостью принимать эффективные меры по предупреждению и борьбе с терроризмом. Главы правительств стран – участниц осудили этот теракт и подчеркнули, что в рамках ШОС принятая Шанхайская конвенция по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, и в настоящее время предпринимаются шаги по ускорению создания региональной антитеррористической структуры.

В современный период особенно важно, чтобы международное сотрудничество на субрегиональном, региональном и глобальном уровнях в любых областях строилось на основе принципов ООН и международного права.

### **7.3. Женевская конференция по проблемам беженцев и мигрантов в странах СНГ, Программа действий и ее выполнение**

Значительное влияние на законодательное и институциональное развитие в области управления миграционными процессами в Казахстане оказала Конференция по рассмотрению проблем беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольного переселения и репатриантов в странах Содружества Независимых Государств и в соседних государствах.

Конференция состоялась в мае 1996 г. в Женеве под эгидой Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Международной организации по миграции и Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ/ОБСЕ).

Комплексная стратегия, выработанная на конференции, получила название *Программа действий* и включала свод принципов и набор практических мер в качестве основы для регулирования всех форм добровольной и недобровольной массовой миграции в СНГ. *Программа действий* состояла из двух взаимосвязанных разделов: Декларации и Принципов. (212)

В Декларации указываются главные причины недобровольных перемещений населения в регионе, такие как социальная и экономическая нестабильность, проявление насилия и неуважение к правам человека в некоторых странах и др. В разделе Принципы содержатся обязательства поддерживать и выполнять важные международные и региональные соглашения в области прав человека, правовой защиты беженцев и международного гуманитарного права. Страны СНГ и другие государства-участники обязались осуществлять *Программу действий* в духе международного сотрудничества, солидарности и разделения бремени.

В разделе Институциональные рамки *Программы действий* подчеркивается необходимость развивать институциональный потенциал: национальное законодательство и административные структуры, которые обеспечили бы практическое осуществление государственной политики в этой области.

Республика Казахстан сделала определенные успехи в законодательном и институциональном развитии, однако еще требуются значительные усилия государственных органов по решению многочисленных проблем в области миграции. Так, принятый в 1997 г. Закон «О миграции населения» с изменениями и дополнениями, утвержденными в Парламенте республики в марте 2001 г., на сегодняшний день уже не регулирует все сложные аспекты миграционных процессов в республике, в

первую очередь проблемы эмиграции, транзитной, незаконной, трудовой миграции.

Политика репатриации привела не только к появлению новой категории социально уязвимых малоимущих людей, не имеющих гражданства и паспортов Казахстана, но и, с точки зрения международного права, появлению более сотни тысяч иностранцев, которые могут оказаться со временем в положении лиц без гражданства.

Имплементация принятой в Женеве *Программы действий* включает обеспечение чрезвычайной помощи и долговременных решений для различных типов недобровольно перемещенных лиц, в том числе беженцев. Алма-Атинское городское управление миграции совместно с представительством УВКБ ООН и неправительственных организаций начало регистрацию беженцев, но для создания устойчивых правовых основ необходимо принятие закона о беженцах и о безгражданстве.

Центральная Азия в целом и Казахстан в частности находятся в регионе потенциально опасной социальной и политической напряженности, которая может привести к конфликтам и перемещениям населения, что требует улучшения наблюдения и раннего предупреждения конфликтов. В число этих мер входят создание национальных институтов и законодательства, направленных на уважение прав человека и прав меньшинств, обеспечение эффективной поддержки уже созданных институтов и законов, разработку системы раннего предупреждения конфликтов.

В *Программе действий* подчеркивается важная роль, которую могут играть в этом плане неправительственные организации, а также различные специализированные международные и межправительственные учреждения. В Казахстане в течение свыше пяти лет работают представительства МОМ и УВКБ ООН, которые активно сотрудничают с правительственными учреждениями и неправительственными организациями.

Сотрудничество с неправительственными организациями (НПО) в решении проблем миграции и беженцев – это новое и пока еще недостаточно освоенное направление деятельности государственных органов, в том числе Агентства по миграции и демографии и его структурных подразделений.

В рамках Программы действий Конференции по странам СНГ большое внимание уделялось категоризации типов мигрантов и разработке унифицированных рабочих определений. В связи с этим были предложены универсальные определения и широко признанные концепции, а также выработаны категории передвижений населения: беженцы, лица, перемещенные внутри страны, незаконные мигранты, лица, находящиеся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев, репатрианты, недобровольно переселяющиеся лица, ранее депортированные народы и экологические мигранты.

Конференция по странам СНГ рекомендовала эти рабочие определения для использования в национальных статистиках. Национальным статистическим органам республики еще предстоит унификация учета категорий мигрантов в соответствии с общепринятыми международными документами, а также рекомендованной Программой действий.

В июле 2000 г. в Женеве были подведены промежуточные итоги выполнения Программы действий за пять лет и были отмечены большие достижения стран СНГ в области законодательного и институционального развития, гуманитарной помощи беженцам, их адаптации и интеграции, в развитии потенциала гражданского общества в решении проблем вынужденных мигрантов, беженцев, правового просвещения уязвимых слоев и населения в целом. Эта работа будет продолжена в странах СНГ в последующие годы в рамках Программы, координируемой УВКБ ООН, МОМ, ОБСЕ при поддержке международного сообщества.

Для дальнейшей реализации стратегии, разработанной в Программе действий, в феврале 2000 г. правительство Казахстана учредило межминистерскую рабочую группу по миграционной политике. Рабочая группа является форумом по обмену информацией между его участниками по проблемам миграции, подготовке и обсуждению новой программы миграционной политики, законопроектов в области миграции и беженцев, поиску путей улучшения интеграции репатриантов, обсуждению широкого спектра вопросов миграции, актуальных как для правительства Республики Казахстан, так и для МОМ и УВКБ ООН.

#### **7.4. Деятельность международных и неправительственных организаций в области миграции и беженцев в Казахстане**

##### ***Деятельность Международной организации по миграции***

Международная организация по миграции (МОМ) – это межправительственная организация, созданная в 1951 г. Представительство МОМ в Алма-Ате было открыто в ноябре 1997 г. Соглашение о сотрудничестве между МОМ и Правительством Республики Казахстан было подписано в Женеве в 13 января 1998 г. В 1999 г. МОМ открыла представительство в Астане для более тесного сотрудничества с правительственные органами. С 1997 г. Казахстан имеет статус страны – наблюдателя МОМ и рассматривает возможность вступления в организацию.

МОМ постоянно организует семинары совместно с различными правительственными партнерами. В январе 2000 г. в Астане МОМ провел семинар «Миграция в Казахстане – настоящее и будущее» в сотрудничестве с Сенатом Парламента, Агентством по миграции и демографии и Министерством иностранных дел с участием национальных и международных экспертов, представителей парламента, правительства, меж-

дународных организаций и НПО. В декабре 2000 г. была проведена международная конференция по законодательству в области миграции и беженцев в Казахстане.

МОМ в Казахстане активно помогает правительству в реализации политики репатриации. В 1999 г. МОМ финансировала и осуществила строительство дороги в новом поселке для 1200 этнических казахов – репатриантов из Афганистана, Ирана и Пакистана, живущих в трудных условиях за пределами г. Сарыагаш в Южно-Казахстанской области. В 2000 г. МОМ поддержала создание адаптационного центра репатриантов в поселке Нурлы Алма-Атинской области. НПО, работающие в адаптационном центре, содействует получению гражданства казахами-репатриантами из Китая. Кроме того МОМ выпустил 30 000 копий десяти наиболее важных анкетных форм для получения вида на жительство и передал их в миграционную полицию и НПО в Алма-Атинской области.

МОМ в Казахстане разработала Программу по укреплению потенциала в управлении миграционными процессами (законодательство и конференции по борьбе с трафиком, улучшение пограничного контроля, имеются в перспективе обучающие программы для работников правоохранительных органов по определению и распознаванию поддельных документов и т. д.). Большинство аспектов деятельности, включенной в данную программу, нацелено на то, чтобы затруднить въезд или пересечение территории Республики Казахстан незаконным мигрантам, организаторам трафика и другим криминальным лицам.

МОМ начала реализацию программы по содействию и улучшению правовой защиты и прав мигрантов различных категорий в Казахстане. С ноября 2000 г. МОМ сотрудничает с НПО репатриантов «АСАР» по обеспечению обучения репатриантов в г. Алма-Ате и Алма-Атинской области, в сельской местности около г. Талды-Кургана, в городах Караганда, Павлодар, Петропавловск и Астана. Обучение проходило по основам законодательства, развитию бизнеса, истории Казахстана и русскому языку.

Сотрудничая с Казахстанским бюро по правам человека и соблюдению законности, МОМ обеспечивает бесплатную правовую помощь и помощь мигрантам в семи городах страны (Актюбинске, Алма-Ате, Астане, Караганде, Усть-Каменогорске, Петропавловске и Чимкенте). Содействием в рамках данной программы могут воспользоваться также казахи – репатрианты и другие репатрианты, трудовые мигранты, жертвы трафика, иностранные граждане, не являющиеся беженцами и даже нелегальные мигранты, проезжающие через Центральную Азию в Россию и далее на Запад. После задержания эти нелегальные мигранты иногда проводят несколько месяцев в заключении, пока их родственники не оплатят им билеты для возвращения. Основываясь на конкретных

проблемах мигрантов, МОМ и ее партнер – Казахстанское бюро по правам человека и соблюдению законности, представляют на рассмотрение Правительству и Парламенту серию рекомендаций и дополнений при составлении нового или обновлении существующего законодательства. Данный проект призван содействовать соблюдению и уважению прав мигрантов в Казахстане.

Еще одно направление деятельности МОМ в Казахстане – информационная кампания по борьбе с трафиком и незаконной миграцией. В ноябре 2000 г. МОМ совместно с Национальной комиссией по делам семьи и женщин при Президенте Казахстана, при участии представителей Парламента, Правительства и НПО организовал в Алма-Ате конференцию «Женщины, закон и нелегальная миграция», посвященную трафику женщин. В заключение конференции было принято обращение, нацеленное на формирование законодательства по борьбе с трафиком и повышение осведомленности населения о проблемах трафика женщин. В июле 2001 г. распоряжением Премьер-министра была учреждена межминистерская Рабочая группа по разработке дополнений в законодательство, касающиеся предупреждения трафика. Осенью 2001 г. МОМ провел серию семинаров и консультаций по проблемам трафика женщин и мигрантов, вопросов въезда и выезда, визового контроля.

В связи с увеличением незаконных мигрантов в некоторых европейских странах, в частности, в Бельгии, МОМ в Казахстане при поддержке правительства Бельгии с декабря 2000 г. начала кампанию по распространению фактической информации для потенциальных незаконных иммигрантов в эту страну. Через пропаганду в местной прессе и службы горячей линии МОМ ожидает снижение числа нелегальных мигрантов в западные страны (см. раздел «Незаконная миграция...»).

### *Деятельность Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев в Казахстане*

Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) было создано в 1950 г. для того, чтобы помочь решить проблемы беженцев, депортированных и внутренне перемещенных лиц в послевоенной Европе. Однако развал колониальной системы в Африке, рост меж- и внутригосударственных конфликтов, природные и техногенные катастрофы привели к значительному росту числа беженцев. В современном мире насчитывается около 24 млн. беженцев, в связи с чем УВКБ ООН продолжает выполнение операций в рамках своего мандата: переселение, гуманитарная помощь, адаптация, возвращение беженцев в страны, где конфликт урегулирован, финансовая или иная ресурсная помощь государствам.

Представительство УВКБ ООН в Казахстане было открыто в Алмате в августе 1995 г. и с тех пор активно сотрудничает с правительственные учреждениями и НПО. Основные направления деятельности представительства – работа с правительством Казахстана по выработке законодательных и административных механизмов по решению вопросов, связанных с потоками вынужденных мигрантов и прежде всего беженцев.

За пять лет было осуществлено свыше 40 проектов. Первый проект по оказанию чрезвычайной помощи беженцам и лицам, оказавшимся в ситуации, схожей с ситуацией беженцев, был реализован в 1994 г. Второй проект осуществлялся в течение полутора лет (1995-1996 гг.) по линии Министерства труда и социальной защиты и был предназначен для оказания помощи этническим казахам-репатриантам, вернувшимся в Южный Казахстан, и их интеграции в жизнь казахстанского общества.

С апреля 1998 г. комиссия в составе представителей Агентства по миграции и демографии, УВКБ ООН в Казахстане и НПО приступила к регистрации лиц, ищущих убежища и установлению их статуса. Доступ к этой процедуре пока получают только граждане Афганистана, из которых 915 человек на начало 2001 г. получили соответствующий статус. Согласно оценкам, число беженцев и лиц, подмандатных УВКБ, гораздо больше. В соответствии с ежегодной программой в 2001 г. продолжался процесс репатриации таджиков.

В соответствии со стратегией УВКБ ООН в Центральной Азии и в порядке осуществления *Программы действий* в Казахстане осуществлялось укрепление потенциала органов управления миграцией, готовились к публикации материалы по правовым вопросам беженцев и вынужденных мигрантов, велись консультации по разработке законодательства. Одновременно многим местным НПО оказывалась поддержка для укрепления их собственного потенциала и обеспечения правовой и иной помощи беженцам и другим лицам, подмандатным УВКБ. Был проведен ряд семинаров по тематике прав человека и защиты беженцев, организованных отраслевыми отделениями различных организаций, таких как Международное бюро по защите прав человека и соблюдению законности, Южно-Казахстанская ассоциация юристов в Чимкенте и Каунтерпат Консорциум США в Астане.

Общество Красного Полумесяца и Красного Креста (ОКПКК) и Национальный комитет Организации в Казахстане является партнером УВКБ и оказывает поддержку уязвимым группам беженцев, они также сотрудничают с компетентными органами, занимающимися вопросами беженцев на государственном, региональном и субрегиональном уровне в интересах беженцев и лиц, ищущих убежища. В 2000 г. Детский фонд Казахстана создал центр адаптации и реабилитации для детей и подростков.

стков психически травмированных во время войны и лишений. Детский Фонд выполняет проекты по созданию афганской школы и оказанию поддержки детям – беженцам.

Международное Казахстанское бюро по правам человека и соблюдению законности сотрудничает с УВКБ в деле защиты прав лиц, ищащих убежища и беженцев посредством предоставления им бесплатной юридической помощи. Кроме того квалифицированный адвокат бюро участвует в работе Комиссии по определению статуса беженца. Организуются серии семинаров и рабочих совещаний по проблематике беженцев-мигрантов по правам человека с участием соответствующих национальных и местных исполнительных органов, судей и НПО, вовлеченных в работу с беженцами.

В 1997 г. Международное Казахстанское бюро по правам человека при поддержке УВКБ ООН в Алма-Ате опубликовало сборник документов по правам человека, содержащем международные, европейские, региональные и национальные конвенции и законодательные акты по правам человека и организовало семинар по вопросам обращения с беженцами. В 2002 г. выйдет дополнительный тираж данного сборника международных и национальных нормативных актов по вопросам прав человека и беженцев в Казахстане.

Общественный фонд “Союз афганских женщин – беженок в Казахстане” реализует проекты, направленные на особые нужды женщин – беженцев и на усиление их роли в общинах беженцев. Другие некоммерческие организации, такие как KRELS – “Правовая помощь беженцам”, защищают интересы беженцев в суде, осуществляют правовые консультации, проводят правовое просвещение граждан.

Неправительственная организация “Конфликтологический центр” является одним из лидирующих агентств рабочей группы НПО по урегулированию и предупреждению конфликтов Конференции стран СНГ по миграции. Центр готовит базу данных и публикует справочник по организациям, занимающимся предупреждением и урегулированием конфликтов в СНГ. Такой справочник будет использован на региональных совещаниях по потенциальным конфликтам, а также в целях распространения информации. Конфликтологический Центр активно занимается образованием в области разрешения и предупреждения конфликтов, прав человека, беженцев и т. д.

### *Международная Организация Труда*

Международная Организация Труда (МОТ) является специализированным учреждением ООН в области труда. Казахстан является членом МОТ с 1993 года и с этого времени республикаratифицировала 15 конвенций. Среди приоритетных конвенций в области трудовой миграции для Казахстана для ratификации числится Конвенция № 97 «Трудящи-

еся – мигранты», Конвенция № 143 «О трудящихся – мигрантах (дополнительные положения) 1975 г.» и некоторые другие.

## *Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе/Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ)*

Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) открыла свое представительство в Казахстане в Алма-Ате в 1999 г. Ее деятельность включает в себя инициативы в различных измерениях безопасности: поддержка политического диалога между правительством и гражданским обществом, образование в области прав человека, информированность о правах женщин, информированность по вопросам окружающей среды, а также содействие экономическому развитию.

ОБСЕ сыграл большую роль в осуществлении мониторинга парламентских и президентских выборов, а также предвыборных кампаний в Казахстане. В настоящее время ОБСЕ координирует процесс обсуждения нового проекта о выборах для того, чтобы сделать его более демократическим. Комиссар ОБСЕ по этническим меньшинствам во второй половине 90-х гг. осуществлял консультации по проблемам национальных меньшинств и раннему предупреждению конфликтов в Казахстане.

Некоторые инициативы ОБСЕ непосредственно касались тех или иных аспектов миграционных проблем. Например, одним из последних мероприятий, поддержанных этой международной организацией, было проведение научно-практического семинара “Свобода передвижения в контексте соблюдения прав человека в Казахстане” и Конференции МОМ по проблемам трафика женщин (Алма-Ата, март и декабрь 2000 г.) Совместно с другими организациями, в частности с Международным Казахстанским бюро по правам человека и соблюдению законности ОБСЕ добивалось отмены выездных виз, полагая, что оформление выездной визы являлось нарушением конституционного права граждан на свободу передвижения и возможности покидать свою страну.

Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе и ее подразделение – Бюро по демократическим институтам и правам человека поддерживают налаживание диалога между правительственные структурами и неправительственными организациями Казахстана. По мере развития гражданского общества в Казахстане взаимодействие между государством и НПО должно укрепляться. Совместно с другими международными организациями, например, такими как Программа технической помощи государствам СНГ Европейского сообщества (ТА-СИС), ОБСЕ/БДИПЧ способствует продвижению гражданского образования, в частности, в области прав человека в формальной и неформальной системах образования республики.

Проблемы беженцев и мигрантов связаны с вопросами человеческого измерения и безопасности. При участии ОБСЕ осуществляется комплексное обсуждение этих проблем через Постоянный Совет ОБСЕ в Европе и проводятся консультации в странах Центрально-Азиатского региона.

Многие другие организации, например, подведомственные ООН или связанные с ней правительственные, международные и местные неправительственные активно занимаются проблемами сокращения бедности, развитием потенциала государственных организаций, социальной и гуманитарной помощи, гражданского образования, защиты прав беженцев и мигрантов и т.д. Среди них Программа развития ООН (ПРООН), Международная программа ООН по контролю за распространением наркотических средств (МПКНСООН), международная программа «Партнеры в действии» (ПАРИНАК), Программа технической помощи СНГ (ТАСИС) Европейского сообщества, Международный комитет Красного креста (МККК), международная организация «Врачи без границ», Американская правительственная программа помощи новым независимым государствам (USAID) и многие другие.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Казахстан находится в исторически сложном переходном периоде, сопровождающемся глубокими социально-экономическими сдвигами и политико-правовыми изменениями. Многие социальные процессы стали неуправляемыми. Миграция приобрела не только новый масштаб, но и стихийный, непредсказуемый характер. Во внутренние и внешние миграции последнего десятилетия были вовлечены миллионы людей. Изменились региональные направления и характер миграционных перемещений, которые приобрели статус межгосударственных миграций.

Миграции в Казахстане давно заметны в международном масштабе. По оценкам, в середине 1990-х годов на долю нашего государства приходилось 0,4% общего числа международных мигрантов в мире (по оценкам ООН, их общее число превышает 125 млн. человек в год). В то же время численность населения в республике составляла 0,25% всего мирового населения. В стране увеличилось число беженцев, растет объем незаконной миграции.

Сложность происходящих процессов, нерегулируемость миграционных движений не должны быть препятствием к их изучению, глубокому научному анализу. Более того, несмотря на новизну, хаотичность и непредсказуемость, изучение миграций требует выработки новых теоретических подходов, поскольку все предшествующие теоретические построения мало применимы к современным реалиям.

В главах книги достаточно подробно проанализированы конкретные направления и предложения по совершенствованию управления миграционными процессами, поэтому мы хотели бы выйти за рамки практических рекомендаций и обозначить новые направления исследований. В Казахстане почти отсутствуют серьезные теоретические исследования миграционных процессов. Вместе с тем воссоздание модели изучаемого объекта, факторный анализ, вариативный прогноз невозможны без междисциплинарного подхода, применения интегративных методологий. Интегративный подход позволит выработать методологию системных исследований миграционных процессов.

Сама миграция как процесс – явление многоуровневое и многофакторное. Миграция – это одновременно и пространственно-географическое перемещение, и демографическое движение, и социальный процесс, меняющий этнодемографическую и стратификационную структуру общества. Принятие решения о миграции, переселение и адаптация на новом месте – не только сложный социально-психологический процесс, в настоящее время он невозможен без учета политических и экономических факторов, особенностей внутри- и межгосударственного правового регулирования в области гражданства, миграции, социальной защиты и т.д.

Все эти процессы настолько взаимосвязаны и взаимозависимы, что в них трудно вычленить причинно-следственные связи. Тем не менее необходимо изучать миграционные процессы именно в неразрывной связи фактических конкретных перемещений и влияния всего сложного комплекса факторов.

Системные исследования позволяют построить сравнительные модели миграционных процессов в Казахстане в предшествующий и нынешний период для того, чтобы исследовать влияние государственной политики на миграцию. Историческая перспектива помогает понять, каким образом “прошлое стреляет в настоящее”, ведь конфликтогенный потенциал стран Закавказья, северо-кавказских республик, эмиграция ранее депортированных народов из Казахстана – это последствие государственной политики Советского Союза 1920-1950-х гг. Когда и какие последствия будут иметь современные политические решения (или их отсутствие) в области миграции в Республике Казахстан?

Сравнительный анализ миграций в Казахстане и других странах Центральной Азии и СНГ позволяют не только понять общее и особенное в миграционных процессах бывших советских республик, но и определить новые аспекты их государственной идентичности. Само собой разумеется, что системный подход рассматривает Казахстан как часть (элемент) большой универсальной системы. Именно понимание этой новой geopolитической роли требует от Казахстана отказа от практики “двойного стандарта” внутри страны, соблюдения принципов уважения прав человека, развития международного сотрудничества на основе принципов ООН и международного права.

Формирование новой системности – длительный и сложный процесс, который уже начался в республике. Законодательные реформы, институциональные преобразования происходят в обществе постепенно, что объясняет сосуществование старых и новых отношений и норм, и, одновременно, отражает процесс изменений. Одна из самых важных составляющих этих изменений – появление новых субъектов политики – различных институтов и организаций: государственных, международных, неправительственных, которые занимаются проблемами миграции. Эти новые субъекты имеют различные статусы и обладают разной степенью влияния, однако признание факта появления равноправных субъектов взаимодействия и развитие сотрудничества между ними – одно из условий решения проблем миграции.

Законодательство – правовая основа регулирования миграционных процессов. Каким оно будет по форме – единым законом (кодексом), в котором регламентированы все виды миграционных передвижений, или рядом законов, в которых регулируется каждый из видов миграций? Будет ли законодательство либерально-демократическим или рестрикционным? Важно исследовать законодательный процесс в области миграции и практику имплементации законов как один из элементов государственной политики в Казахстане. Каковы цели этой политики, принципы и ценности, на которых она строится? Это вновь подводит нас к пониманию взаимодeterminации политических, социально-демографических, экономических факторов и миграционных процессов.

В начале XXI века мы столкнулись с новыми вызовами в национальной и международной политике, так же и в теоретическом осмыслении и прикладных исследованиях миграций нас ждут новые вызовы, новые серьезные цели и задачи, требующие ответственных решений.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Абелла М. И. Направление трудящихся в зарубежные страны. - Тбилиси: Smart Ltd. - 1997.
2. Аренов М. М., Калмыков С. К. Этносоциальная деятельность Казахстана. // СоцИс. - 1998. - № 4.
3. Алексеенко Н.В., Алексеенко А.Н. Население Казахстана за сто лет (1897-1997 гг.) Вост.-Казахстан. техн. университет. - Усть-Каменогорск, 1999
4. Арынов Е.М., Байкенева М.М., Жуламанов Р.К., Квон Л.А., Спанов М.У. Прогноз развития демографического развития Республики Казахстан до 2015 года // Саясат: события, проблемы, анализ, прогнозы. - 1997. - №3.
5. Асылбеков М.Х., Козина В.В. Казахи (демографические тенденции 80-90-х годов). - Алматы: Оркнист, 2000.
6. Асылбеков М.Х., Галиев А.Б. Социально-демографические процессы в Казахстане (1917-1980 гг.). - Алма-Ата: Гылым, 1991.
7. Аяганов Б. Тенденции и динамика изменений национального состава Казахстана. // Евразийское сообщество: экономика, политика, безопасность. - 1995. - № 9-10. - С. 3 -21.
8. Баланс трудовых ресурсов Республики Казахстан за 1999 г. Агентство Республики Казахстан по статистике. Алматы, 2000.
9. Байкенева М. М., Королькова Н. Н., Садовская Е. Ю. Социально-экономические факторы миграции в сб.: Труд и занятость в Республике Казахстан в условиях перехода к рынку. Алматы: Гылым, 1995.
10. Баймаханов М.Т., Вайсберг Л.М., Котов А.К., Становление суверенитета Республики Казахстана. Алматы: Институт государства и права НАН РК, 1994.
11. Барсукова С. Теневой и фиктивный рынки труда в современной России // Pro et Contra. Московский центр Карнеги. Том 5. - 2000.- № 1.
12. Бёнинг В. Р. Занятость иностранных трудящихся. Пособие по вопросам политики и процедур, представляющих особый интерес для стран со средними и низкими доходами. М.: «Марлена», 1996.
13. Билсборроу Р.Е., Хьюго Грэм, Обераи А.С., Злотник Хания. Статистика международной миграции: рекомендации по совершенствованию систем сбора данных. М.: Academia, 1999.
14. Бляхер Л., Карпов А., Панеях Э. Изменения поведения экономически активного населения в условиях кризиса (на примере мелких предпринимателей и самозанятых) // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. ВЦИОМ. - 2000. - № 3.

15. Бункин М. К. Экономический человек. М., 2000.
16. Вагнер С. Казахстан 1996: общественность, теряющая терпение, ждет реальных реформ. Отчет из серии "Голоса Электората" - Глобальной Программы Международного Фонда Избирательных Систем (МФИС) по Разработке Надежных Индикаторов Общественного Мнения в Развивающихся Странах Мира. Вашингтон, Д.С., США - Алматы, Казахстан, февраль, 1997.
17. В движении добровольном и вынужденном. Постсоветские миграции в Евразии / Под ред. А.Р. Вяткина, Н.П. Космарской, С.А. Панарина. - М.: Наталис, 1999.
18. Вечерний Бишкек, 2000 г., 20 декабря.
19. Витковская Г. С. Миграционное поведение нетитульного населения в странах Центральной Азии в кн.: Миграция русскоязычного населения из Центральной Азии: причины, последствия, перспективы / Под ред. Е С. Витковской. - М., 1996.
20. Витковская Г.С. Вынужденные мигранты из новых независимых государств на российском рынке труда в кн.: Миграция и рынки труда в постсоветской России /Под ред. Г. Витковской. - М., 1998.
21. Витковская Г.С. Российские диаспоры в Центральной Азии: миграционный потенциал. // СоцИс. - 1999. - № 2.
22. Волох В. Незаконная иммиграция: причины и следствия // Миграция в России. - 2000. - № 2.
23. Время по Гриневичу, 2001 г., 18 сентября.
24. Вынужденные мигранты и государство (докл. /Моск. Центр Карнеги; Вып. II). / Под ред. В.А. Тишкова - Институт этнологии и антропологии РАН - М., 1998.
25. Вынужденные мигранты: интеграция и возвращение /Отв. ред. В.А. Тишков; Ин-т этнологии и антропологии РАН. - М., 1997.
26. Галиев А.Б. Миграция - естественная норма, если не видеть в ней национальной подоплеки // Мысль, 1993. - № 4.
27. Галиев А. Б. Этнодемографические и эмиграционные процессы в Казахстане. Политологический аспект. // Евразийское сообщество: экономика, политика, безопасность. - 1995. - № 2.
28. Галиев Д.А., Кушербаев К.Е. Немцы в Казахстане // Евразийское сообщество: экономика, политика, безопасность. - 1996. - № 4.
29. Гинзбург Л. И., Остапенко Л. В., Савоскул С. С. Русские в новом зарубежье: Средняя Азия: Этносоциологический очерк / Ин-т этнологии и антропологии РАН; Центр по изучению межнациональных отношений; Междисциплинар. акад. центр соц. наук (Интерцентр). - М., 1993.
30. Государственная граница: сборник нормативно-правовых актов /Сост. Колдаспаева Л., Карасюк Ю. / Под ред. Муреевой М.Ш. - Алматы: Данекер, 2000.
31. Гудвин-Гилл Г. С. Статус беженца в международном праве / Пер. с англ. под ред. Левиной М. И. - М.: ЮНИТИ; Colpi, 1997.

32. Гудков Л. Д. Русские в Казахстане / Центр исслед. рус. меньшинств в странах ближнего зарубежья. - М., 1995.
33. Данилов А.И. Переходное общество: Проблемы системной трансформации. - Мин. ООО «Харвест», 1998.
34. Деловая неделя, 1998 г., 1 апреля.
35. Деловая неделя, 1998 г., 15 мая.
36. Деловая неделя, 1999 г., 8 января.
37. Деловая неделя, 2001 г., 1 марта.
38. Демографический ежегодник Казахстана. Стат.сб. Госкомитет Республики Казахстан по статистике и анализу. Алматы, 1996.
39. Демографический ежегодник Казахстана. 1991-1995. Национальное статистическое агентство. Алматы, 1997.
40. Демографический ежегодник Казахстана. /Стат. сб. Национальное статистическое агентство. Алматы, 1998.
41. Демографический ежегодник Казахстана, 1999. Стат. сб. /Под ред. А. Смаилова. Агентство Республики Казахстан по статистике. Алматы, 2000.
42. Депортация народов и проблема прав человека. Материалы семинара. Алматы, 12 июня 1997 г. - Алматы: Фонд «XXI век», 1998.
43. Диаспоры. М., 1999. - № 2 - 3. - 319 с.
44. Димитрова С.А. Правовые проблемы труда и занятости. Алматы, 1997.
45. Доклад о развитии человеческого потенциала в странах СНГ. UNDP-М.: «Права человека» 1999. - 128 с.
46. Ежегодный отчет УВКБ ООН в Казахстане за 1999 год. Алматы, 19 января 2000. (на англ. яз.)
47. Ежегодный отчет УВКБ ООН в Казахстане за 2000 год. Алматы, 31 января 2001. (на англ. яз.)
48. Жалимбетова Б. Р. Некоторые проблемы трудовой миграции в государствах-участниках Таможенного союза // Казахстан - Спектр.1998.- № 4.
49. Жусупов А., Жусупов. С. Истеблишмент Казахстана // Энергия Казахстана, октябрь 1998 г.
50. Зайончковская Ж.А. Рынок труда как регулятор миграционных потоков В сб.: Миграция и рынки труда в постсоветской России / Под ред. Г. Витковской. - М., 1998.
51. Зайончковская Ж.А. Прогноз миграции населения // Социологический журнал. 1995. - № 3.
52. Злоказов И. Проблемы общего рынка труда государств-участников СНГ в сб.: Миграция и рынки труда в постсоветской России / Под ред. Г. Витковской. - М., 1998.
53. Из истории немцев Казахстана (1921-1975 гг.) Сб. док.: Архив Президента Республики Казахстан / Отв. редактор Г.А. Карпукова. - Алматы - Москва: Готика, 1997.
54. Информационное агентство «KODA». 2000.

55. Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. - М.: Диалог-МГУ, 1999.
56. Исаков У.М. Учет и перепись населения мира и Казахстана. Стат. справочник / Национальное статистическое агентство Республики Казахстан. Алматы: 1996.
57. Исследование качественных характеристик народонаселения Республики Казахстан и прогноз тенденций его социально-демографического развития. Отчет о НИР КазНИИ проблем труда и занятости. Рук. Садовская Е.Ю. Министерство труда Республики Казахстан //Алма-Ата, 1995.
58. Итоги Всесоюзной переписи населения 1989 года. Национальный состав населения Казахской ССР, областей и Алма-Аты, т. 1 -2. Алма-Ата, РИИЦ, 1991.
59. Итоги миграции населения по Республике Казахстан за 1987-1993 гг. Архивные материалы Государственного Комитета Республики Казахстан по статистике. Алматы.
60. Итоги миграции населения по Республике Казахстан за 1995 год. Госкомитет Республики Казахстан по статистике и анализу. Алматы, 1996.
61. Итоги миграции населения по Республике Казахстан за 1996 год. Национальное Статистическое Агентство Республики Казахстан. Алматы, 1997.
62. Итоги миграции населения по Республике Казахстан за 1997 год. Национальное Статистическое Агентство Республики Казахстан. Алматы, 1998.
63. Итоги миграции населения по Республике Казахстан за 1998 года. Агентство Республики Казахстан по статистике. Алматы, 1999.
64. Итоги миграции населения по Республике Казахстан за 1999 год. Агентство Республики Казахстан по статистике. Алматы, 2000.
65. Итоги миграции населения по Республике Казахстан за январь - сентябрь 2000 года. Агентство Республики Казахстан по статистике. Алматы, 2000.
66. Казахстан и страны СНГ. / Ежекварт. журнал Агентства Республики Казахстан по статистике. - Алматы, № 1 – 2000.
67. Каирова Д. Отражение теневой экономики в Системе национальных счетов // Экономика и статистика. Алматы, 1999. - № 3/4.
68. Казахстан: реалии и перспективы независимого развития. // Под. ред. Е.М. Кожокина - М.: РИСИ, 1995.
69. Казахстан и страны СНГ. Ежеквартальный журнал. Агентство по статистике Республики Казахстан. Алматы - 2000, № 1.
70. Казахстан - международные договоры с государствами - участниками СНГ (с декабря 1991 по декабрь 1996 года). Под ред. Э.Б. Мухамеджанова, И.В. Межибовской. - Алматы, 1997.
71. Казахстан. Отчет о человеческом развитии. 1995. UNDP, Алматы, 1995.
72. Казахстан. Отчет о человеческом развитии. 1996. UNDP, Алматы, 1996.

73. Казахстан. Отчет о человеческом развитии. 1997. UNDP, Алматы, 1997.
74. Казахстан. Отчет о человеческом развитии. 1998. UNDP, Алматы, 1998.
75. Казахстан. Отчёт по человеческому развитию. 1999. UNDP. Алматы, 1999.
76. Казахстан. Отчёт по человеческому развитию. 2000. UNDP. Алматы, 2000.
77. Казахстанская правда, 1998 г., 17 марта.
78. Казахстанская правда, 1998 г., 17 апреля.
79. Казахстанская правда, 1998 г., 16 октября.
80. Казахстанская правда, 1998 г., 5 декабря.
81. Казахстанская правда, 1998 г., 16 декабря.
82. Казахстанская правда, 1998 г., 31 декабря.
83. Казахстанская правда, 1999 г., 19 февраля.
84. Казахстанская правда, 1999 г., 10 декабря.
85. Казахстанская правда, 2001 г., 29 апреля.
86. Казахстанская правда, 2000 г., 22 июля.
87. Казахстанская правда, 2000 г., 4 октября.
88. Казахстанская правда, 2000 г., 24 октября.
89. Казахстанская правда, 2000 г., 15 ноября.
90. Казахстанская правда, 2000 г., 25 ноября.
91. Казахстанская правда, 2001 г., 22 июня.
92. Казахстанская правда, 2001 г., 28 июня.
93. *Кан Г.В.* История корейцев Казахстана. - Алматы: Гылым, 1995.
94. *Каппелер А.* Россия - многонациональная империя. /М.: «Традиция»-«Прогресс-Традиция», - 2000.
95. Караван, 1995 г., 21 января.
96. Караван, 1997 г., 6 мая.
97. *Каримова З., Рябченко Н.* Оценка неформальной деятельности в промышленности // Экономика и статистика. - 1999. - № 3/4.
98. *Катарбаева А., Боханов А.* О состоянии рынка труда в Республике Казахстан // Труд в Казахстане. - 1999. - № 10.
99. *Кисилев И.Я.* Сравнительное и международное трудовое право. Учебник для вузов. - М.: Дело, 1999.
100. Кодекс законов о труде Казахской ССР: с изменениями и дополнениями на 15 апреля 1999 года (3-е изд.) - Алматы: «Жеті Жарғы», 1999.
101. *Коновалов Е.А., Селиванова Е.Ф.* Демографическая ситуация и прогноз роста в Китае // Народонаселение. - 1998. - №1.
102. Конституция Республики Казахстан. Алматы: «Казахстан», 1998.
103. Контроль за соблюдением прав человека. Руководство по оценке деятельности государства / Составители А.Д. Джонгман и А. П. Шмид. Гаага-Москва, 1996.
104. Конференция СНГ по проблемам беженцев и мигрантов. Европейская серия. Т. 1, 1996. - № 1, УВКБ ООН, Женева, 1996.

105. Концепция государственной демографической политики Республики Казахстан. Постановление Республики Казахстан от 17 августа 2000 года №1272. Алматы, 2000.
106. Концепция миграционной политики Республики Казахстан. Постановление Правительства Республики Казахстан от 5 сентября 2000 года №1346. Алматы, 2000.
107. *Косалс Л.Я., Рывкина Р.В.* Социология перехода к рынку в России. М.: Эдиториал УРСС, 1998.
108. *Красинец Е., Кубицкий Е., Тюрюканова Е.* Нелегальная миграция в Россию, Москва, Academia, 2000.
109. *Красинец Е., Чудиновских О.* Иностранные на российском рынке труда // Миграция в России. - 2000. - № 4.
110. Краткие итоги переписи населения 1999 года в Республике Казахстан. Стат. сборник /Под ред. Смаилова А. А. Агентство Республики Казахстан по статистике. - Алматы, 1999.
111. Краткий статистический ежегодник Казахстана 1998. Агентство Республики Казахстан по статистике. - Алматы, 1999.
112. *Кулекеев Ж.* О проблемах измерения теневой экономической деятельности в Казахстане // Экономика и статистика. -1999. - № 3 - 4.
113. *Курбанова З.* Современные этносоциальные процессы у уйголов Средней Азии и Казахстана // Евразийское сообщество: экономика, политика, безопасность. - 1995. - № 8.
114. *Күшербаев К.Е.* Динамика этнической структуры населения Казахстана // Евразийское сообщество: экономика, политика, безопасность. - 1996. - № 4.
115. Литература по народонаселению Казахстана: Библиографический указатель (XIX-XX вв.). / Под ред. М.К. Козыбаева, А.Н. Алексеенко. Усть - Каменогорск, 1995.
116. *Макеев И.Ю.* Миграция русскоязычного населения из Казахстана // СоцИс. - 1999. - № 11.
117. *Максакова Л.П.* Миграция населения Республики Узбекистан. Ташкент, «Эльди-нур», 2000.
118. *Масанов Н.* Взаимодействие миграционных систем Казахстана, России, Китая и Средней Азии в: Современные этнополитические процессы и миграционная ситуация в Центральной Азии/ Под Ред. Г. Витковской; Моск. Центр Карниги. М., 1998.
119. *Масанов Н. Э.* Положение этнических меньшинств в суверенном Казахстане. Фонд им. Фридриха Эберта. Центрально-азиатский проект. Алматы, 1997.
120. *Масанов Н., Савин И.* Казахстан: модель этнологического мониторинга. Москва, 1997.
121. *Малинина Г.В.* Межнациональное согласие в Казахстане: проблемы, противоречия, перспективы / Ин-т философии МН-АН РК, Алматы, 1997.

122. Материалы Международного Круглого стола «Социально-экономические механизмы стабилизации и устойчивого развития немецкой диаспоры в Казахстане через активизацию потенциала казахстано - германских отношений». Алматы, 1997.
123. Международная миграция населения: Россия и современный мир. Вып. 4. / Гл. ред. В.А. Ионцев - М.: МАКС Пресс, 2000.
124. Международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан, в сфере обеспечения прав, основных свобод человека, охраны труда, миграционной политики / Сост. Межибовская И.В., Мухамеджанов Э.Б. В 2-ч кн. - Алматы: Жеті-Жарғы, 2000.
125. Международное трудовое право. Учебник. Алматы: Данекер, 2000.
126. *Мендекулова Г.М.* Исторические судьбы казахской диаспоры. Происхождение и развитие. Алматы: Гылым. -1997.
127. *Мендикулова Г. М.* Казахская ирредентиста в России (история и современность) // Евразийское сообщество: экономика, политика, безопасность. - 1995. - № 8.
128. *Мендикулова Г. М.* Трудовая иммиграция казахской диаспоры в 1960 - 1990 гг. // Евразийское сообщество: экономика, политика, безопасность. - 1995. - № 9 - 10.
129. Миграция в постсоветском пространстве: политическая стабильность и международное сотрудничество / Под ред. Д. Р.Азраэла, В.Мукомеля, и Э.Паинна. - М.: Комплекс-Прогресс, 1996.
130. Миграция населения Республики Казахстан за январь-декабрь 2000 года. Агентство Республики Казахстан
131. Миграция населения Республики Казахстан за январь-июнь 2001 г. Агентство Республики Казахстан - Алматы, 2001.
132. Миграция в Казахстане - настоящее и будущее. Материалы семинара Международной Организации по Миграции в Казахстане в Астане, 26 - 27 января 2000. Алма-Ата, 2000.
133. Миграция и рынки труда в постсоветской России. Научн. докл. / Моск. Центр Карнеги; / Под ред. Г. Витковской. Вып. 25. - М., 1998.
134. Миграция населения Республики Казахстан. Итоги переписи населения 1999 года в Республике Казахстан. Статистический справочник. / Под ред. А. Смаилова / - Алматы, 2000.
135. Миграция населения в СНГ в 1996 гг. Центр технического сотрудничества в Европе и Центральной Азии. МОМ, Женева, 1996.
136. Миграция населения в СНГ в 1997- 98 гг. Изданий 1999 года. Центр технического сотрудничества в Европе и Центральной Азии. МОМ, Женева, 1999.
137. Миграция населения города Алматы за 1999 год. Управление статистики города Алматы. Алматы, 2000.
138. Миграция русскоязычного населения из Центральной Азии: причины, последствия, перспективы. Московский Центр Карнеги. Научные доклады, Выпуск 11. М., 1996.

139. Миграционная ситуация в странах СНГ / Под ред. Ж. Зайончковской.- Центр изучения проблем вынужденной миграции в СНГ и Независимый исследовательский Совет по миграции стран СНГ и Балтии. ИНП РАН, Москва, 1999.
140. Миграция в трансформирующемся обществе: Анnotatedный библиографический указатель литературы, изданной в странах СНГ 1992-1999 гг. / Отв. ред. Ж.А. Зайончковская, - М.: Комплекс - Прогресс, 2000.- 520 с. Многомерные границы Центральной Азии. / Под ред. М. Б. Олкотт, А. Малашенко, Моск. Аналит. Серия, Вып. 2, Центр Карнеги. - М.: Гендалльф, 2000.
141. Министерство труда и социальной защиты Республики Казахстан. Архивные и текущие материалы. Алматы, 1993-2001 гг.
142. Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. ВЦИОМ. - 2000. - № 4.
143. Молодикова И. Н. Ноздрина Н. Н. Миграционные потоки в Россию и их влияние на территориальное распределение населения // Проблемы прогнозирования. - 1998. - № 6.
144. Москвина Г. Ц., Мусабеков Е. Н., Алимбаева Р. Н. Миграция и воспроизводство населения (Научный доклад) / Институт экономики Министерства Науки - Академии Наук Республики Казахстан. - Алматы, 1998.
145. Морозова Ф. Влияние миграции на формирование рынка труда // СоцИс. - 1993. - № 3.
146. Мукомель В. И. Вооруженные межнациональные и региональные конфликты: людские потери, экономический ущерб и социальные последствия в кн.: Идентичность и конфликт в постсоветских государствах / Моск. Центр Карнеги. - М., 1997.
147. Назарбаев Н.А. Концепция 2030. Послание народу. Алматы, 1998.
148. Народонаселение. Энциклопедический словарь / Гл. ред. Г. Г. Меликьян - М.: Большая Российская энциклопедия, 1994.
149. Население и условия жизни в странах Содружества Независимых Государств. Статистический сборник (Межгосударственный статистический комитет СНГ). - М., 1998.
150. Население Республики Казахстан по месту рождения и гражданству. Итоги переписи населения 1999 года в Республике Казахстан. Стат.справочник /Под ред. А. Смаилова. Агентство Республики Казахстан по статистике. Алматы, 2001.
151. Нации и этносы в современном мире. Словарь - справочник. СПб.: ООО «Издательство «Петрополис», 1999.
152. Национальное статистическое агентство Республики Казахстан. - Алматы, 1998.
153. Нурмагамбетов А. М. Рынок труда: правовые проблемы и перспективы. - Алматы: ТОО «Баспа». 1998.
154. О демографической ситуации в 1995 году / Государственный доклад. Правительство Республики Казахстан. - Алматы, 1996.

155. «О миграции населения», закон Республики Казахстан от 13 декабря 1997 г.
156. «Об иммиграции», закон Республики Казахстан от 26 июня 1992. Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан.
157. Обследование населения по проблемам занятости. Государственный комитет РФ по статистике. Вып.2, ноябрь 1999. - М., 2000.
158. Об обслуживании туристов, экскурсантов и поступлении валюты за организацию туризма в Республике Казахстан за 1992-2000 гг. Агентство Республики Казахстан по статистике. Алматы, и другие архивные документы Агентства Республики Казахстан по статистике.
159. «Об утверждении правил по вопросам лицензирования привлечения иностранной рабочей силы и вывоза рабочей силы из Республики Казахстан за границу». Постановление Правительства Республики Казахстан № 862 от 25 июня 1999 года.
160. «О порядке предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в Республике Казахстан», Указ Президента Республики Казахстан от 15 июля 1996 года. Сборник актов Президента и Правительства Республики Казахстан, Алматы, 1996.
161. «О порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Казахстан», указ Президента Республики Казахстан от 27 сентября 1996 года. Сборник актов Президента и Правительства Республики Казахстан, № 37.- Алма-Ата, 1996.
162. Об основных показателях Всесоюзных переписей населения 1939, 1959, 1970, 1979 и 1989 гг. Государственный комитет Республики Казахстан по статистике и анализу. Алматы, 1991.
163. *Олкомт M. B., Удалова-Зварт N.* Наркотрафик на Великом Шелковом пути: Безопасность в Центральной Азии. / Московский Центр Карнеги (рабочие материалы) 2000, № 2.
164. Основные итоги миграции населения в Казахстане за 1991 г. Государственный комитет Республики Казахстан по статистике и анализу. Алма-Ата. 1992.
165. Основные итоги миграции населения в Казахстане за 1992 год. Государственный комитет Республики Казахстан по статистике и анализу. Алматы, 1993.
166. Основные итоги миграции населения в Казахстане за 1993 г. Государственный комитет Республики Казахстан по статистике и анализу. Алматы, 1994.
167. Основные итоги миграции населения по Республике Казахстан за 1994 год. Госкомитет Республики Казахстан по статистике и анализу. Алматы, 1995.
168. Отчет Государственного Департамента США о соблюдении прав человека в Казахстане в 2000 году. Вашингтон, 2001.
169. Отчет о положении ранее депортированных народов в Республике Казахстан / Составитель А.Ф. Дедерер. - Алматы, 1999.

170. *Паин Э. А.* Межнациональные отношения и миграция // Миграция. - 1997. - № 1.
171. *Паин Э., Сусаров А.* Политический контекст миграций в пост СССР // Миграции в постсоветском пространстве: политическая стабильность и международное сотрудничество / Под ред. Д. Р. Азраэла, В. Мукомеля, Э. Паина - М., 1997.
172. *Пашарин С.* Этническая миграция и безопасность, в сб.: Социальные конфликты: экспертиза, прогнозирование, технологии разрешения. - М., 1997. - Вып. 13.
173. Панорама, 1998 г., 27 марта.
174. Панорама, 1999 г., 25 апреля.
175. Панорама, 1999 г., 21 мая.
176. Панорама, 1999 г., 10 сентября.
177. Панорама, 1999 г., 3 декабря.
178. Панорама, 1999 г., 10 декабря.
179. Панорама, 1999 г., 24 декабря.
180. Панорама, 2001 г., 6 апреля.
181. Панорама, 2000 г., 4 апреля.
182. Панорама, 2000 г., 13 октября.
183. Панорама, 2000 г., 20 октября.
184. Панорама, 2000 г., 3 ноября.
185. Панорама, 2001 г., 29 июня.
186. *Полюмарев В.* Угроза «исламского экстремизма» в Узбекистане: мифы и реальность. Правозащитный центр «Мемориал». Информ. центр по правам человека в Центральной Азии. М., 1999.
187. *Полян П.* Не по своей воле... История и география принудительных миграций в СССР ОГИ - Мемориал. - Москва, 2001.
188. Проект терминологического словаря Международной организации миграции, Вена, 2000.
189. Программа миграционной политики Республики Казахстан на 2001-2010 гг. Проект Межведомственной рабочей группы по разработке и реализации миграционной политики Республики Казахстан. Астана, март 2001.
190. Региональный статистический ежегодник Казахстана. 1997. Агентство Республики Казахстан по статистике. - Алматы, 1998.
191. Республика, Деловое обозрение, 17 августа 2000.
192. Россия и страны СНГ. 1999. Государственный комитет Российской Федерации по статистике. - М.: 2000.
193. Руководство для НПО по международным и региональным документам, касающимся беженцев и прав человека. Европейская серия. Т. 4. УВКБ ООН, Женева, 1998. - № 2.
194. *Рыбаковский Л.Л.* Миграционный обмен населением между Центральной Азией и Россией. // СоцИс. -1995. - № 9.
195. *Рыбаковский Л. Л.* Миграционный потенциал русского населения в странах нового зарубежья // СоцИс. - 1996. - № 11.

196. Рыбаковский Л. Л. Центральная Азия и Россия: межгосударственный миграционный обмен в кн.: Миграция русскоязычного населения из Центральной Азии: причины, последствия, перспективы (Научн. докл. Моск. Центр Карнеги, Вып. 11) / Под ред. Г. Витковской - М., 1996.
197. Савин И. С. Этнический аспект современной социально-экономической ситуации в Казахстане (1993-1995 гг.) // Этнографическое обозрение. - 1996. -№ 5.
198. Садовская Е. Ю. Внешняя миграция в Казахстане и предупреждение потенциальных конфликтов в кн.: Ренессанс или регресс. Центр исследований мира Кыргызстана, Бишкек, 1997.
199. Садовская Е. Казахстан: эмиграция больше естественного прироста // Миграция. - 1998. - № 3/4.
200. Садовская Е. Ю. Казахстан: коммерческая миграция и женщины. Материалы конференции "Женщины, закон и миграция". Алматы, 23-24 ноября 2000 г. Алматы, 2001.
201. Садовская Е. Ю. Миграция в Казахстане на рубеже 21 века: основные тенденции и перспективы в сб.: Материалы семинара «Миграция в Казахстане - настоящее и будущее», Астана, 26-27 января 2000. Алма-Ата, 2000.
202. Садовская Е. Ю. Миграционные процессы и миграционная политика в Казахстане в сб.: Миграционная ситуация в странах СНГ / Под ред. Ж.Зайончковской. Центр изучения проблем вынужденной миграции в СНГ и Независимый исследовательский Совет по миграции стран СНГ и Балтии. ИНП РАН. Москва, 1999.
203. Садовская Е.Ю. Миграция в Казахстане в 1990-е годы и ее отражение в средствах массовой информации (по данным контент - анализа республиканских газет, октябрь-декабрь 1999 г.). Кишинев, 2001.
204. Садовская Е. Ю. Миграция в Казахстане на рубеже ХХI века: новые тенденции и перспективы. Алматы, 2001.- 185 с. (находится в производстве)
205. Садовская Е. Ю. Некоторые политические аспекты эмиграции русскоязычного населения в Казахстане в сб.: Современные этнополитические процессы и миграционная ситуация в Центральной Азии. Московский Центр Карнеги. Москва, 1998.
206. Садовская Е. Обзор публикаций по миграции в Казахстане в кн.: Миграция в трансформирующемся обществе: Аннотированный библиографический указатель литературы, изданной в странах СНГ 1992-1999 гг. / Отв. ред. Ж.А. Зайончковская, - М.: Комплекс - Прогресс, 2000.
207. Садовская Е. Ю. Перенос столицы из Алматы в Астану: причины и влияние на миграционные процессы в Казахстане в сб.: Мигранты в столичных городах. Науч. докл., вып. 4. / Под ред. Ж.А. Зайончковской, Центр изучения проблем вынужденной миграции в СНГ. М.: 2000.
208. Садовская Е. Ю. Незаконная миграция в Казахстане: причины, география распространения и проблемы предупреждения // Центральная Азия: политика и экономика. - 2001. - № 8.

209. Садовская Е. Ю. Незаконная миграция в Республике Казахстан в сб.: От дезинтеграции к общему социальному пространству в СНГ.- М., 2001 (находится в производстве)
210. Садовская Е. Ю. Трудовая и коммерческая миграция как средство адаптации к экономическому кризису в Казахстане / Научный отчет. Алматы - Москва, 2000.
211. Садовская Е. Ю. Эмиграция русскоязычного населения из Казахстана и проблема раннего предупреждения конфликтов в сб.: Социальные конфликты. Экспертиза. Прогнозирование. Технология разрешения. Вып. 13. Региональная конфликтология: Казахстан, М., 1997.
212. Сборник документов, касающихся беженцев и лиц, находящихся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев в Республике Казахстан с анализом и сравнительным исследованием по странам Центральной Азии и СНГ / Под ред. Л. Дрюке, И.Рогова, Е. Турысбекова, Е. Аргымбаева - Алматы: INTELL Service, 1998.
213. Сборник законодательных актов государств СНГ и Балтии по вопросам миграции, гражданства и связанным с ними аспектами. М., МОМ. 1996.
214. Сборник Международных договоров и законодательных актов Республики Казахстан в области прав человека Т.И и П. Региональные договоры, // Сост. Е. А. Жовтис. - Алматы, 1997. - 205 с.
215. Сборник Международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. М.: МОМ, 1994.
216. Сборник правовых актов Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан № 23, Алматы, 1995.
217. Сборник законодательных актов государств СНГ и Балтии по вопросам миграции, гражданства и связанным с ними аспектами. М.: МОМ, 1996.
218. Сведения о межреспубликанской миграции по областям Казахской ССР за 1990 г. Госкомитет Казахской ССР по статистике и анализу. Алма-Ата, 1991.
219. Свобода передвижения в контексте соблюдения прав человека в Казахстане. Материалы научно-практического семинара. Алматы, 2000.
220. Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан № 12, 1997.
221. Современный Синьцзян и его место в казахстано - китайских отношениях. / Под общей ред. К.Л. Сыроежкина. - Алматы: Фонд Евразия, 1997.
222. Современные этнополитические процессы и миграционная ситуация в Центральной Азии/ Под Ред. Г. Витковской; Моск. Центр Карнеги. - М., 1998.
223. Социально-экономическое положение Республики Казахстан в 1996 году. Национальное Статистическое Агентство Республики Казахстан. Алматы, 1997.
224. Социальные конфликты: Экспертиза, Прогнозирование, Технологии Разрешения. / Под ред. Е.Ю. Садовской, Е.И. Степанова и др.

- Конфликтологический Центр, Алма-Ата, Институт социологии РАН, Москва, Сборник: Региональная Конфликтология, Казахстан. Вып. 13. - М., 1997.
225. Социальные тенденции развития Казахстана. / Стат.сб. Агентство Республики Казахстан по статистике. Алма-Ата, 1999.
226. Социальная энциклопедия / Редкол.: А. П. Горкин, Г. Н. Карелова, Е. Д. Катульский и др. - М.: Большая Российская энциклопедия, 2000.
227. Социально - экономическое положение города Алматы за январь - июнь 2000. Управление статистики города Алматы, Алма-Ата, 2000.
228. Средний класс - «тест» на современность: История, Теория, Статистика /Сост. К. А. Сагадиев, Б.И. Бектурганова - Алматы: АСиП, 1998.
229. СССР-СНГ-Россия: география расселения и социальная демография. 1985-1996. Аналитико-библиографический обзор.- М.: Эдиториал УРСС, 2001.
230. Статистический пресс-бюллетень № 1. Государственный комитет по статистике Республики Казахстан. Алматы: Казинформцентр, 1995.
231. Статистический пресс-бюллетень № 3. Государственный комитет по статистике Республики Казахстан. Алматы: Казинформцентр, 1995.
232. Статистический пресс - бюллетень № 1. Национальное Статистическое Агентство Республики Казахстан. Алматы, 1997.
233. Статистический пресс - бюллетень № 2. Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 1999.
234. Статистический пресс - бюллетень №1. Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2000.
235. Статистический пресс - бюллетень № 2. Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2000.
236. Статистический пресс - бюллетень № 3. Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2000.
237. Статистический ежегодник Казахстана. Статистический сб. / Под ред. Ж.А. Кулекеева, - Алматы, 1998.
238. Статистический бюллетень № 5. - Государственный комитет РФ по статистике М., 2000.- 95 с.
239. Статистика СНГ. Статистический бюллетень. Содружество Независимых Государств. Межгосударственный статистический комитет. - 2000. - №1.
240. Статистический ежегодник Казахстана 1994 - 1997. Национальное статистическое агентство Республики Казахстан. - Алматы, 1998.
241. Статистический ежегодник Казахстана 1999. Агентство Республики Казахстан по статистике. - Алматы, 1999.
242. Статистический пресс - бюллетень. Госкомитет статистики Республики Казахстан - Алматы. - 1995. - № 3.
243. Статистическое обозрение Казахстана. Агентство Республики Казахстан по статистике. Ежеквартальный журнал. Алматы, 1999. - № 1.
244. Сулейманов Г. В. Трудоустройство и занятость. Правовое регулирование. - М.: «Издательство ПРИОР», 1999.

245. Сыроежкин К. Демографическая ситуация в Синьцзяне: история, современность, перспектива // Евразийское сообщество: экономика, политика, безопасность. - 1995. - № 3.
246. Сыроежкин К. Западные ворота в Китай // Континент. - 2000. - № 19.
247. Татимов М. Влияние демографических миграционных процессов на внутриполитическую стабильность в Республике Казахстан // Саясат: события, проблемы, анализ, прогнозы. - 1995. - № 5.
248. Тлекенова Г. Незаконный вывоз женщин из Казахстана как проблема законодательства // Человек и право. - 2000.- № 2.
249. Тлекенова Г., Шеденова Н. Проблемы трафика казахстанских женщин: факторы риска и предупреждение. Социологическое исследование 2000 г. - Алматы: Кризисный центр для женщин и детей. Алматы, 2000. - 44 с.
250. Токаев К. Внешняя политика Казахстана в условиях глобализации - Алматы: АО «САК», НП ПИК « GAUHAR», 2000.
251. Труд в Казахстане: проблемы, факты, комментарии. Аналитический журнал КазНИИ труда. Алматы, 1999 - 2001 гг.
252. Труд и занятость в Республике Казахстан в условиях перехода к рынку. / Сб. науч. трудов. - Алма-Ата: Гылым, 1995.
253. Труд и занятость населения в Республике Казахстан. Стат. сб. / Под ред. Ж.А. Кулекесса. Алматы, 1998.
254. Труд и трудовые ресурсы Республики Казахстан. Стат. сб. Казинформцентр, Алматы, 1993.
255. Уровень жизни населения в Казахстане. Стат. сб./ Агентство Республики Казахстан по статистике. - Алматы, 1999.
256. Ушканов И. Г., Малаха И. А. «Утечка умов» - масштабы, причины, последствия. - М.: Эдиториал УРСС, 1999.
257. Центральная Азия 2010. Перспективы человеческого развития. Региональное бюро UNDP по странам Европы и СНГ. ПРООН. NY, 1997.
258. Чеботарёв А. Конфликт интересов в системе отношений между Казахстаном и Узбекистаном // Саясат. - 2000. - № 1.
259. ЧосиД. Харрис. Новые русские меньшинства: статистическое обозрение // Евразийское сообщество: экономика, политика, безопасность. - 1995. - № 2.
260. Чудиновских О. С., Жулин А. Б. Научный отчет по Экономико-демографические аспекты челночного бизнеса в России/ Научный отчет. Экономический факультет МГУ им. М. Ломоносова. - Москва, 2000.
261. Хлюпин В. Конфликтный потенциал казахстано - узбекистанских отношений. В сб.: Социальные конфликты. Экспертиза. Прогнозирование. Технология разрешения. Вып. 13. Региональная конфликтология: Казахстан. М., 1997.
262. Хлюпин В. Геополитический треугольник: Казахстан - Китай - Россия. Прошлое и настоящее пограничной проблемы. Международный Евразийский институт экономических и политических исследований (Вашингтон), 1999.

263. Экспертные интервью с руководителями подразделений Агентства по миграции и демографии, КГБ, МВД, МИД, Министерства труда и социальной защиты, учеными и другими специалистами, проведенные автором в 2000 - 2001 гг.
264. Экспресс-информация «Сведения о привлечении иностранных специалистов Республику Казахстан в разрезе стран в 1999 году». Агентство Республики Казахстан по статистике. Алма-Ата, 2000 и другие материалы Агентства Республики Казахстан по статистике по привлечению иностранных специалистов за 1998-2001 гг.
265. Этнополитический мониторинг в Казахстане. Зима 1995-1996 / Науч. рук. Н.Э Масанов. - Выпуск 2. Алматы, 1996.
266. Юридическая газета, 2001г., 28 марта.
267. ЮРИНФОРМ. Информационная электронная база данных.
268. Central Asia - Review 2000. UN Office for Drug Control and Crime Prevention. Tashkent 20In-depth studies on migration in Central and Eastern Europe: the case of Ukraine. UN Economic Commission for Europe, Economic Studies No. 12. NY & Geneva, 1999.
269. Central Asian News, январь-февраль 2000.
270. CIS Migration Report 1996. Technical Co-operation Centre for Europe and Central Asia. International Organisation for Migration. Geneva, 1996.
271. CIS Migration Report 1998/1999. Technical Co-operation Centre for Europe and Central Asia. International Organisation for Migration. Geneva, 1999.
272. Draft Glossary of Migration Terms. International Organization for Migration Technical Cooperation Centre. Vienna, 1999.
273. Hisao O., Chika, J., Schoeberlein J. Migration in Central Asia: Its History and Current Problems. JCAS Symposium Series No. 9. Osaka, 2000.
274. Freedom in the World. New York: Freedom House, 1995.
275. Freedom in the World. New York: Freedom House, 1996.
276. Kazakhstan. Forced Migration and Nation Building. Open Society Institute. NY , 1998.
277. ODIHR Report on Parliamentary Election in Kazakhstan. Washington. March, 1994
278. Population migration in Uzbekistan 1989-98. UNHCR Publication, Tashkent, 1999.
279. Trafficking in migrants. International Organization for Migration Quarterly Bulletin. N 23-April 2001.
280. The International Migration Policy Programme (IMP) / Migration Reference Manual. A Handbook For Migration Practitioners. Edition For Central Asia, Caucasus And Neighboring States and Neighbouring States. Geneva, 2000.
281. Website <http://www.iom.org>
282. Website <http://www.osce.org>
283. Website <http://www.unhcr.org>
284. Website <http://www.uno.org>
285. Website <http://www.us.gov> The USA State Department Report on Human Rights in Kazakhstan in 2000.
286. Текущая информация и другие материалы Агентства по миграции и демографии Республики Казахстан за 1994 - 2001 гг.

Население Казахской ССР. Госкомитет Казахской ССР по статистике.  
Алма-Ата, РИИЦ, 1989.

Этот раздел написан на основе материалов исследования в рамках программы Международного сравнительного исследования по трудовой миграции в странах СНГ Независимого Исследовательского Совета по миграции стран СНГ и Балтии при финансовой поддержке Фонда Д. и К. Мак Артуров, грант № 99 - 56538 - GSS и Фонда Форда.

# ГЛОССАРИЙ

**Агентство Республики Казахстан по миграции и демографии** – центральный исполнительный орган, входящий в Правительство, играющий основную роль в управлении миграционными процессами в Республике Казахстан.

**Апатриды** – лица, которые не рассматриваются в качестве граждан какого – либо государства в силу его (государства) законов. Апатриды – это лица без гражданства. (Конвенция ООН “О статусе апатридов 1954 г.)

**Беженцы (refugees)** – это лица, которые, в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой этой страны или не желают пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных опасений, не могут или не желают вернуться в нее вследствие таких опасений.

**Беженец “уже на месте” (Refugee sur place)** – это беженец, который первоначально не имел оснований опасаться преследований в родной стране, но впоследствии оказался в опасности по причине участия в политической деятельности, направленной против своего правительства, или из-за того, что ситуация в его стране изменилась за время его пребывания за границей.

**Безвозвратная миграция** – переселение мигрантов на постоянное место жительства в новом населенном пункте или в другом государстве, как правило, с потерей гражданства страны выезда.

**Бипатриды** – лица, имеющие двойное гражданство

**Ближнее зарубежье, новое зарубежье (near abroad)** – включает в себя все бывшие союзные республики СССР – ныне независимые государства, которые также часто называют “странами СНГ и Балтии”.

**Валовая миграция или оборот миграции** – общая численность мигрантов, включающая как прибывающих, так и выбывающих за определенный промежуток времени, как правило, за год.

**Внешняя или международная миграция** – это передвижение населения через государственные границы, связанное с изменением постоянного места жительства и гражданства, обусловленное различными факторами (экономическими, политическими, семейными и т.д.) или с пребыванием в стране въезда, имеющим долгосрочный, сезонный, маятниковый или эпизодический характер (работа, отдых, лечение и т.п.). Главными отличительными признаками международной миграции населения являются государственная граница, ее пересечение и соответствующий государственный контроль, как за фактом самого передвижения через границу (и в стране въезда, и в стране выезда), так и за последующим пребыванием в стране въезда, особенно в случае трудоустройства или поступления на учебу или стажировку.

**Лица, перемещенные внутри страны или внутренне перемещенные лица** – это лица или группы лиц, которые в результате вооруженных конфликтов, внутренних беспорядков, систематических нарушений прав человека либо природных или вызванных деятельностью человека катастроф были вынуждены покинуть свои дома или места обычного проживания, которые не пересекали международно признанную государственную границу.

**Внутренняя или внутриреспубликанская миграция** – один из основных типов миграционного движения, представляет собой совокупность передвижений, осуществляемых в территориальных границах государства.

**Возвратная миграция** – передвижение населения, обусловленное трудовой деятельностью или учебой на определенный срок (от нескольких месяцев до нескольких лет), по истечении которого мигранты возвращаются на место (страну) постоянного проживания.

**Вывоз мигрантов, в частности женщин** – это все действия по набору для работы или транспортировке людей внутри страны или за границу, включающие обман, принуждение или силу, злоупотребление властью, долговую кабалу или мошенничество с целью помещения людей в унизительные условия или условия эксплуатации, такие как принудительная проституция, практика, подобная рабству, избиения и крайняя жестокость, рабский труд либо эксплуатация в домашнем рабстве; незаконный вывоз может также включать похищения людей, незаконное или произвольное лишение свободы, изнасилования, избиения, принудительный труд либо другие действия, которые нарушают основные права человека.

**Вынужденная миграция** – постоянное или временное изменение места жительства по не зависящим от мигрантов причинам и, как правило, вопреки их желанию, обусловленное стихийными бедствиями, техногенными катастрофами, политическими преследованиями и нарушением прав человека.

**Высылка (refoulement)** – изгнание индивидуума с территории государства административным актом национального права. Производится по инициативе государства, на территории которого находится это лицо. Противоположен принципу невысылки беженца, или лица (non-refoulement).

**“Выталкивающие” факторы миграции (push factors)** – совокупность негативных социальных процессов и явлений, под влиянием которых принимаются решения о миграции.

**Гражданство** – правовая и политическая принадлежность лица к данному государству. В силу гражданства на человека распространяются законы государства, определенные гражданские права и обязанности.

**Гражданские и политические права** – права, гарантированные государством своим гражданам, поэтому правительство не может предпринимать произвольных действий в политических целях в нарушение этих прав граждан. Индивиды и группы играют существенную роль в политическом процессе определения и установления того, что составляет эти права. Гражданские и политические права («свобода от» и «право на») включают основные права на свободу от пыток и неправомерного ареста, свободу мнения, совести и религии, прессы, собраний и переписки.

**Гражданское общество** – организации и институты современного социального порядка, которые независимы от государства и определяют форму взаимоотношений с государством. Государство отождествляется с правовым и институциональным аппаратом, в то время как гражданское общество представляет собой модели различных объединений (таких как общественные фонды, движения, ассоциации, профессиональные союзы и иные группы по интересам), постоянные и временные, которые не всегда подлежат правовому регулированию.

**Гражданские свободы** – индивидуальные свободы, которые рассматриваются как необходимые для существования свободного общества. Они включают: свободу собраний, совести, религии и слова, а также право на справедливый суд. Гражданские свободы являются либо частью обычного закона, либо гарантированы Биллем о правах.

**Дальнее зарубежье (far abroad)** – совокупность всех государств, находящихся за пределами бывшего СССР.

**Депопуляция** – систематическое уменьшение абсолютной численности населения страны или региона (вырождение населения) вследствие суженного воспроизводства населения, т.е. превышения числа смертей над рождаемыми.

**Депортация** – действие государства в пределах своего суверенитета по выдворению иностранного лица со своей территории после отказа в допуске или аннулирования разрешения находиться на территории. В западной практике в основном депортация происходит только по решению суда и после того, как все возможности для апелляции были использованы.

**Депортация населения** – принудительное перемещение населения с территории по реальным и предполагаемым причинам, таким как военные действия или их угроза, природные катастрофы, ядерные испытания или террористические акты. В бывшем Советском Союзе депортации (насильственному переселению) подверглись как отдельные лица, так и целые народы.

**Диаспора** – расселение значительной части этноса вне страны своего происхождения; диаспоры формируются в результате исторических переселений, насильственных депортаций, конфликтов, геноцида и иных социально-исторических факторов.

**Дискриминация** – означает любое различие, исключение или предпочтение, которое отрицает или умаляет равное осуществление прав. Положение о защите прав человека основывается на принципе отрицания дискриминации. В международных конвенциях по правам человека предусматривается, что страна их ратифицировавшая, обязана обеспечить всем людям, находящимся на ее территории и в пределах ее юрисдикции права человека без каких-либо различий, таких как раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политическое или иное мнение, национальное или социальное происхождение, собственность, рождение или другой статус. Дискриминация имеет две основные формы: дискриминация де юре (или правовая), закрепленная в законах, и де факто, или неофициальная.

**Добровольная миграция** – миграция, решение о которой принимается индивидом свободно, согласно своему желанию.

**Занятые в экономике** – это лица, как работающие по найму (независимо от того, была ли эта работа постоянная, временная, сезонная, случайная или разовая), так и работающие не по найму. В численности занятых учитываются лица, работающие в акционерных, государ-

ственных предприятиях (организациях), малых и совместных организациях, независимо от форм собственности; общественных организациях; крестьянских (фермерских) хозяйствах, а также занятые индивидуальной трудовой деятельностью, в личном подсобном хозяйстве и у отдельных лиц.

**Зеленая граница** – термин, используемый для описания государственной границы между наземными пропускными пунктами. Водная граница (речная или прибрежная) также может обозначаться как “голубая граница”.

**Иммигрант** – лицо, въезжающее в другую страну на длительное время или на постоянное место жительства, что, как правило, сопровождается приобретением гражданства.

**Иммиграция** – въезд в страну иностранных граждан с целью длительного или постоянного в ней проживания. Последнее, как правило, сопровождается приобретением ее гражданства.

**Импорт рабочей силы** – въезд рабочих и специалистов в другую страну с целью временного и легального в ней трудоустройства, которое, как правило, регулируется государством – импортером рабочей силы.

**Индекс человеческого развития** (индекс развития человеческого потенциала) – обобщающий показатель уровня жизни населения, который представляет собой среднюю арифметическую из индексов уровня образования, доходов (валового внутреннего продукта) и продолжительности жизни населения

**Иностранец, иностранный гражданин (foreigner)** – лицо, не являющееся гражданином страны пребывания и обладающее гражданством другого государства.

**Иностранная рабочая сила** – иностранные граждане, въехавшие в другую страну для осуществления легальной трудовой деятельности сроком до нескольких лет с обязательным возвращением в страну выезда.

**Интеллектуальная миграция** – миграция высокообразованных и высококвалифицированных специалистов (ученых, врачей, писателей, инженеров и др.) между государствами.

**Ирредента (Irredenta, невоссоединенный)** -- форма сепаратизма, когда люди, проживающие в одной стране, хотят присоединиться к стране своего этнического происхождения. Термин происходит от названия объединительного итальянского движения *Италия ирредента* (1878 г.), которая стремилась присоединить к Италии земли, частично населенные итальянцами и не вошедшие в состав Италии при её воссоединении.

**Квота** – количественное ограничение. В контексте миграции, норма приема иммигрантов, беженцев, которая, как правило, регулируется государством

**Коммерческая миграция (челночная, торговая)** – наиболее массовидный тип трудовых миграций. Коммерческие мигранты ведут на выезде торговый бизнес, закупая товары в других городах и странах и привозя его на перепродажу с целью получения прибыли. Коммерческие мигранты могут нанимать работников и/или привлекать на безвозмездной или платной основе своих родственников или членов семьи. Характерная черта коммерческих мигрантов – это “неформальный” характер их деятельности: как правило, они занимаются торговым бизнесом без регистрации в государственных органах.

**Конференция стран СНГ**- Конференция УВКБ ООН, МОМ и ОБСЕ по рассмотрению проблем беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах СНГ. Конференция состоялась в мае 1996 г. в Женеве под эгидой Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), Международной организации по миграции (МОМ) и Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ/ОБСЕ). Конференция выработала *Программу Действий* (1996 – 2000 гг.), которая оказала значительное влияние на законодательное и институциональное развитие в области управления миграционными процессами и решение проблем беженцев и мигрантов в странах СНГ.

**Лицо, ищущее убежище (asylum seeker)** – лицо, которое вполне легально (в качестве туриста, по приглашению и т.п.) или нелегально въезжающего в ту или иную страну и затем обращающегося к властям принимающего государства с просьбой о предоставлении ему убежища. При положительном решении вопроса данное лицо получает статус беженца, при отрицательном решении или высыпается из страны, или остается на неопределенное время на так называемой гуманитарной основе.

**Лица, находящиеся в ситуации, схожей с ситуацией беженцев** – это лица, которые покинули страну своего гражданства, или, если они являются апатридами, страну своего постоянного проживания в результате вооруженных конфликтов, поскольку их жизнь, безопасность и свобода находились под угрозой. Эти лица нуждаются в международной защите, но не все из них подпадают под действие Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г.

**Маятниковая миграция** – ежедневное или еженедельное передвижение населения между местом жительства и местом работы или учебы, не

связанное с изменением постоянного места жительства. Международная мактниковая миграция носит в основном трудовой характер.

**Международная организация по миграции (МОМ)** – международная межправительственная организация, созданная в 1951 г. со штаб – квартирой в Женеве, призванная обеспечить регулирование международной миграции во всем ее многообразии и помочь в ее организации, в первую очередь в развивающихся странах. С 1997 г. имеет свое представительство в Казахстане (в гг. Алма-Ата и Астана)

**Международные документы в области защиты прав мигрантов** – декларации, конвенции, международные соглашения, протоколы и другие международные инструменты, регулирующие вопросы миграции и беженцев, например, Всеобщая декларация прав человека, Международный билль о правах человека, Конвенция “О статусе беженцев” 1951 г. и Протокол 1967 г., Конвенция о защите прав трудящихся-мигрантов и др.

**Меньшинство** – группа, которая, как правило, находится в численном меньшинстве по отношению к остальной части населения государства, не занимает доминирующего положения. Ее члены, являясь гражданами страны, обладают этническими, религиозными или языковыми отличиями, которые выделяют их среди основной части населения. Обычно членов такой группы объединяют чувство солидарности и желание сохранить свою культуру, традиции, религию или язык.

**Меньшинства этнические** – гетерогенные национальные группы, проживающие на территории государства, иного по отношению к их национальной идентичности, культуре и истории.

**Мигрант** – Лицо, совершающее территориальное передвижение (миграцию) со сменой постоянного места жительства и работы навсегда или на определенный срок (от 1 дня до нескольких лет).

**Миграция населения** – перемещения людей (мигрантов), связанные со сменой постоянного места жительства. В зависимости от направления движения различают внутренние и внешние миграции населения, которые по отношению к стране называются эмиграцией и иммиграцией. Особо выделяют транзитные миграции населения, когда мигранты следуют из одной страны в другую через третьи страны. По отношению к системе поселений выделяют миграции между городами, между селами, из села в город, из города в село. Миграции населения бывают добровольными, если они осуществляются по собственному желанию человека, принудительными и вынужденными.

**Мировой рынок труда.** Экономическое пространство мира, не имеющее четко обозначенных государственных или региональных границ,

формирующееся и развивающееся за счет международных миграционных процессов, в первую очередь в результате экспорта и импорта иностранной рабочей силы.

**МОМ, см. Международная организация по миграции**

**Недобровольно переселяющиеся лица** – это лица, которые вынуждены переместиться в страну своего гражданства в силу обстоятельств, представляющих реальную угрозу для их жизни, таких как вооруженные конфликты, внутренние беспорядки, межэтнические конфликты или систематические нарушения прав человека и которые нуждаются в помощи при переселении в страны их гражданства.

**Незаконная (нелегальная) миграция** – незаконный въезд (выезд) из одной страны в другую, не разрешаемый властями одной или обеих стран. Незаконный мигрант въезжает в страну вне пунктов контроля, избегает досмотра официальными лицами, получает разрешение обманным путем или вступает в фиктивный брак для того, чтобы обойти иммиграционные законы. Это включает так же тех, кто не имеет законных документов для въезда в страну, въезжает с фальшивыми документами, въезжает в страну с оформленными по закону документами, но остается сверх разрешенного срока или иным образом нарушает правила въезда и пребывания.

**Незаконные (нелегальные) мигранты** – это лица, которые находятся в неопределенном положении и которые не отвечают требованиям в отношении въезда, пребывания, выезда или осуществления экономической деятельности, устанавливаемым государством, в котором находятся.

**Нелегальная трудовая иммиграция** – въезд граждан одной страны в другую на неопределенное время, как правило, с целью нелегального в ней трудоустройства. Может происходить легально (в качестве туристов, приглашенных и т.д.) и нелегально (с нарушением государственной границы или по поддельным документам), но и в том, и в другом случаях с последующим нелегальным трудоустройством.

**Обосновавшиеся трудящиеся мигранты** – это трудящиеся мигранты, которым после пребывания в стране трудоустройства в течение нескольких лет предоставляется разрешение на пребывание в этой стране с неопределенным сроком и работу без особых ограничений. Обосновавшимся трудящимся мигрантам не требуется выезжать из страны трудоустройства, когда у них нет работы, и им обычно предоставляется право воссоединения с членами семьи при выполнении некоторых условий, касающихся обеспеченности работой и жильем.

**Оралманы (репатрианты)** – согласно определению в законе “О миграции населения” РК, репатрианты это лица коренной национальности,

изгнанные за пределы исторической родины и лишенные гражданства в силу актов массовых политических репрессий, незаконной реквизиции, насильственной коллективизации, иных антигуманых действий, добровольно переселяющиеся в Республику Казахстан. Это относится также и к потомкам репатриантов (оралманов).

**Очевидное, диспозитивное (prima facie)** – действительное или подлинное на первый взгляд. В миграционном контексте, прошение о статусе беженца или другом иммиграционном статусе может пройти предварительное рассмотрение для определения очевидности наличия всех основных требований (часто является условием для получения финансовой помощи или разрешения на работу).

**Пограничный контроль** – государственное регулирование въезда лиц на территорию страны в рамках практики государственного суверенитета. Пограничный контроль – это один из основных элементов миграционного управления.

**Поддельные документы** – паспорта, визы и другие дорожные или удостоверяющие документы, которые были изменены, подделаны, фальсифицированы; или это законные документы, полученные обманным путем например выдачей себя за кого-то другого

**Право политического убежища** – это право заключается в возможности иностранца неопределенно долгое время оставаться на территории данного государства, если у себя на родине этот иностранец подвергается преследованиям по политическим, религиозным или иным основаниям подобного рода. Предоставление политического убежища не влечет вместе с тем автоматического предоставления гражданства страны-въезда.

**Принудительная миграция** – разновидность вынужденной миграции, которая также имеет недобровольный характер и осуществляется непосредственно под принудительным контролем государственных структур (депортации, ссылки, насильственного вывоза военнопленных и гражданских лиц и т.п.). Может иметь криминальный характер и в этом случае отождествляться с незаконной миграцией.

**“Притягивающие” факторы миграции** – совокупность привлекательных (позитивных в субъективном восприятии) явлений и событий, под влиянием которых возникают и протекают перемещения.

**Работа на предприятии, в учреждении** – работа на предприятии, в организации, учреждении любой формы собственности (госпредприятия, акционерном обществе частном, совместном предприятии, общественной или религиозной организации, фонде, производственном кооперативе и т.д.).

**Работа на собственном предприятии** – работа самостоятельно с одним или несколькими партнерами на собственном предприятии, в производственном кооперативе или в собственном деле. Партнеры могут быть или не быть членами одного домашнего хозяйства или семьи.

**Ранее депортированные народы** – это народы, которые в советский период были депортированы со своей исторической родины, некоторые из этих лиц могут являться апатридами.

**Репатриация** – возвращение в страну гражданства, постоянного проживания или происхождения лиц, оказавшихся в силу различных обстоятельств на территории других государств. Обычно репатриация осуществляется па основе международных договоров.

**Репатрианты** – это лица, которые по причинам экономического, социального или личного характера добровольно переселились в страну своего гражданства или происхождения с целью постоянного проживания.

**Реэмиграция** – добровольное, самостоятельное возвращение эмигрантов на родину. Часто рассматривается как синоним понятия “репатриация”, что неверно, поскольку последняя может, в частности, иметь и вынужденный характер.

**Сальдо миграции** (нетто-миграция, чистая миграция, миграционный прирост) – разность между числом прибывших (иммигрантов) на какую-либо территорию (страну) и числом выбывших (эмигрантов) из нее за определенный период (год). Косвенно может быть получено как разница между общим приростом населения и естественным приростом населения за определенный период (год).

**Самозанятость** – это осуществление трудовой деятельности (профессиональной или коммерческой) для получения прибыли или семейного дохода (в денежной или натуральной форме) на самостоятельной основе с или без привлечения наемных работников, как правило, без юридической регистрации в государственных органах.

**Свобода передвижения населения** – одно из основных личных прав человека. Представляет собой возможность беспрепятственно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства в любой части территории государства, а также покидать территорию государства и возвращаться в неё при соблюдении ряда требований закона. В Республике Казахстан свобода передвижения и поселения гарантируется Конституцией РК 1995 г.

**Сезонная миграция** – перемещения, главным образом трудоспособного населения, к местам временной работы (уборка урожая, строительные работы и т.п.) и жительства на срок обычно несколько месяцев, с

сохранением возможности возвращения в места постоянного жительства. Может быть внутренней и международной.

Транзитная миграция – миграция населения из одного государства в другое через промежуточную страну, которая при определенных условиях может стать местом незаконного относительно длительного проживания в ней и нелегального трудаустройства или перевалочным пунктом для нелегального въезда в третью, как правило, богатую страну.

Трудовая миграция (миграция рабочей силы) – МОТ определяет как перемещение лиц (людей), допущенных страной, не являющейся их собственной страной, с вполне определенной целью осуществления экономической деятельности.

Трудоспособное население – лица, находящиеся на момент проведения переписи в возрастных границах, принятых в национальном законодательстве в качестве трудоспособных (для женщин – с 16 до 56,5 лет, для мужчин – с 16 до 61,5 лет). Для обеспечения методологического единства в показателях экономических характеристик населения Казахстана и других государств были использованы рекомендации Международной Организации Труда, согласно которым для подсчета экономически активного населения устанавливается минимальный возраст с 15 лет.

Убежище – защита, предоставляемая государством на его территории иностранному лицу. Предоставление убежища аналогично защите, предоставляемой беженцам (см. “беженец”), хотя в некоторых государствах лицам, являющимся жертвами природных бедствий или гражданских волнений, предоставляется более обширная защита.

Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) – международная организация, призванная защищать и оказывать помощь беженцам (через государственные структуры стран приема беженцев) в соответствии с Конвенцией 1951 г. и Протоколом о беженцах 1967 г. Отдел по делам беженцев в рамках ООН существует с 1946 г. Реорганизованное в УВКБ в 1951 г. после принятия международной Конвенции 1951 г. о статусе беженцев.

“Утечка умов”, “утечка мозгов” (brain drain) – безвозвратная эмиграция высококвалифицированных специалистов, в том числе потенциальных специалистов (студентов, стажеров, аспирантов). Представляет собой особый случай безвозвратной интеллектуальной миграции.

Членочная миграция, см. коммерческая миграция

Человеческое достоинство (Human dignity) – одна из основополагающих концепций наряду с концепцией равных и неотъемлемых прав, на которых базируется защита прав человека. Человеческое достоинство

присущему человеку и никто не должен быть лишен его: “все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах, они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства” (Всеобщая декларация прав человека, статья 1). В преамбуле к Декларации говорится, что прирожденное достоинство и равные и неотъемлемые права считаются основой свободы, справедливости и всеобщего мира.

**Экологическая миграция** – миграция населения, обусловленная экологическими причинами (ухудшением окружающей среды, экологическим кризисом и т.п.)

**Экологические мигранты** – это лица, которые вынуждены покинуть места своего постоянного проживания и которые перемещаются в пределах своей страны или пересекают ее границу вследствие резкого ухудшения состояния окружающей среды или экологических катастроф.

**Экономическая миграция** – миграция, имеющая добровольный и, как правило, возвратный характер и происходящая по экономическим соображениям. Включает в себя постоянную, сезонную, маятниковую, коммерческую (челночную) миграции, отдельные категории эпизодической миграции и частично безвозвратную миграцию, если экономические причины последней являются преобладающими. Особой разновидностью экономической миграции выступает незаконная иммиграция.

**Экономическая миграция** – охватывает людей, которые переезжают в другие страны в связи с осуществлением экономической деятельности, которая не оплачивается в стране назначения или требует некоторых капиталовложений со стороны самого мигранта.

**Экстрадиция** – формальная передача, обычно производимая на основе договоров или других взаимных обязательств одним государством другому лица, обвиненного или приговоренного за нарушение, совершенное за пределами территории первого государства и под юрисдикцией другого, для суда и наказания.

**Эмигрант** – лицо, выезжающее из страны с целью постоянного жительства в другом государстве.

**Эмиграция** – выезд из страны в другое государство на постоянное место жительства, как правило, с получением его гражданства. Международные нормы по правам человека указывают, что все лица должны иметь право свободно покинуть страну, включая их собственную, и только в очень ограниченных обстоятельствах государства могут налагать ограничения на права лиц покинуть его территорию.

*Глоссарий составлен с привлечением следующих источников:*

1. Билсбороу Р.Е., Хьюго Грэм, Обераи А.С., Злотник Хания. Статистика международной миграции: рекомендации по совершенствованию систем сбора данных. М.: ACADEMA, 1999.
2. Документы международных организаций – МОМ, МОТ, ОБСЕ, УВКБ ООН.
3. Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. М., 1998.
4. Контроль за соблюдением прав человека. Руководство по оценке деятельности государства / Составители А.Д. Джонгман и А. П. Шмид. Гаага–Москва, 1996.
5. Проект терминологического словаря Международной организации миграции, Вена, 2000.
6. Социальная энциклопедия / Редкол.: А. П. Горкин, Г. Н. Карелова, Е. Д. Катульский и др. – М.: Большая Российская энциклопедия, 2000.
7. Уровень жизни населения в Казахстане. Статистический сборник / Под ред. Ю.К. Шокаманова – Алматы, 1999.

**Таблица 1**  
**Итоговая таблица миграций населения в Республике Казахстан**  
**в 2000 г. по основным категориям мигрантов, согласно**  
**классификации Международной организации по миграции.**  
**(человек, если не указано особо)**

Тип миграций	численность
1. Все население (наличнос) (1)	14 841,9 тыс.
2. Граждане (2)	14 867 921*
3. Иностранные (3)	81 133**
4. Лица без гражданства (4)	17 522*** 160 000****
5. Иммигранты (5)	33 621
6. Эмигранты (6)	156 816
7. Беженцы и лица, находящиеся в похожей с ними ситуации из СНГ (7)	17 683*****
8. Беженцы и лица, находящиеся в похожей с ними ситуации не из СНГ (8)	2 891
9. Лица, ищащие убежища, из СНГ (9)	-
10. Лица, ищащие убежища, не из СНГ (10)	1 245
11. Внутренние перемещенные лица (11)	-
12. Репатрианты (12)	5 490 семей (в т.ч. по квоте 458), или ок. 25 тыс. чел.
13. Ранее депортированные народы (13)	35 957
14. Незаконные мигранты (14)	300-500 тыс.
15. Лица, задержанные на границе (15)	348
16. Лица, задержанные за незаконное пребывание в стране (16)	17 736
17. Депортированные лица (17)	535
18. Экологические мигранты (18)	14 927*****

Ист.:

1. На 1 января соответствующего года. Ист.: *Казахстан и страны СНГ*. / Ежекварт. журнал. Агентство Республики Казахстан по статистике. - Алматы, № 1 - 2000, с. 32.

2\*. Согласно данным переписи 1999 г. Ист.: *Население Республики Казахстан по месту рождения и гражданству. Итоги переписи населения 1999 года в Республике Казахстан*. Стат. справочник / Под ред. А.Смаилова. Агентство Республики Казахстан по статистике. Алматы, 2001, с. 29. Наличное население на 1 января 1999 г. составляло 14 957,8 тыс. чел. Ист. *Демографический ежегодник Казахстана, 1999*. Стат. сб. / Под ред. А. Смаилова. Агентство Республики Казахстан по статистике. Алматы, 2000, с. 6.

3\*\*. Кумулятивные данные МВД Республики Казахстан на конец 2000 г. Согласно определению, которое используется Министерством внутренних дел (МВД) Республики Казахстан, сюда включаются иммигранты – иностранные граждане или лица без гражданства прибывшие в Республику Казахстан для временного (более 6 месяцев) и постоянного проживания.

4\*\*\*. Согласно данным переписи 1999 г. Ист.: *Население Республики Казахстан по месту рождения и гражданству. Итоги переписи населения 1999 года в Республике Казахстан*. Стат.справочник / Под ред. А. Смаилова. Агентство Республики Казахстан по статистике. Алматы, 2001, с. 29

\*\*\*\* Оценка УВКБ ООН в Казахстане на конец 2000 г. Это лица, по поводу которых УВКБ ООН выражает свою озабоченность в связи с неопределенностью их статуса. Представлены в основном этническими казахами переселенцами из Монголии, Узбекистана, которые проживают в Казахстане, не имея казахстанского гражданства. Ист.: *Ежегодный отчет УВКБ ООН в Казахстане за 2000 год*. Алматы, 31 января 2001 г. (на англ. яз.)

5. Данные о миграции населения (эмиграции и иммиграции, пункты 5 и 6) получены в результате разработки поступающих от органов внутренних дел талонов статистического учета прибытия и убытия, которые составляются одновременно с адресными листками при регистрации.

5. На 31 декабря 2000 г. Ист.: *Миграция населения Республики Казахстан за январь – декабрь 2000 года*. Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2001, с. 3

6. На 31 декабря соответствующего года. Ист.: *Миграция населения Республики Казахстан за январь – декабрь 2000 года*. Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2001, с. 3

7\*\*\*\*\*. По данным УВКБ ООН в Казахстане на декабрь 2000 г. Данные основаны на следующих источниках: Агентство по миграции и демографии РК, представительство УВКБ ООН, Национальный Комитет Организации Красного полумесяца и Красного Креста Республики Казахстан (НКОКП и ККРК), общественная ассоциация чеченцев "Вайнах" с использованием данных регистрации и опросов. Ист.: *Ежегодный отчет УВКБ ООН в Казахстане за 2000 год (на англ.яз.)*. Алматы, 31 января 2001.

8. Ист.: *там же*.

9. Граждане из СНГ беженцами не признаются и документы на признание их беженцами не регистрируются.

10. На 1 января 2000 г. Число подавших заявление на признание статуса беженца согласно данным Департамента по миграции и демографии в г. Алматы.

11. Лица отсутствуют. Категория "внутренне перемещенных лиц" и "вынужденных переселенцев" в Казахстане не регистрируется и учет не ведется.

12. По данным Агентства миграции и демографии Республики Казахстан на 1 января 2001г. Указывается численность иммигрантов, этнических казахов, в том числе прибывших по квоте иммиграции (репатриации) из стран СНГ и стран вне СНГ и Балтии.

13. На 31 декабря 2000 г. Ист.: *Миграция населения Республики Казахстан за январь – декабрь 2000 года*. Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2001, с. 13-18.

14. Экспертная оценка автора

15. На 1 января 2001 г. По данным Комитета Национальной Безопасности (КНБ) Республики Казахстан за 2000 г.

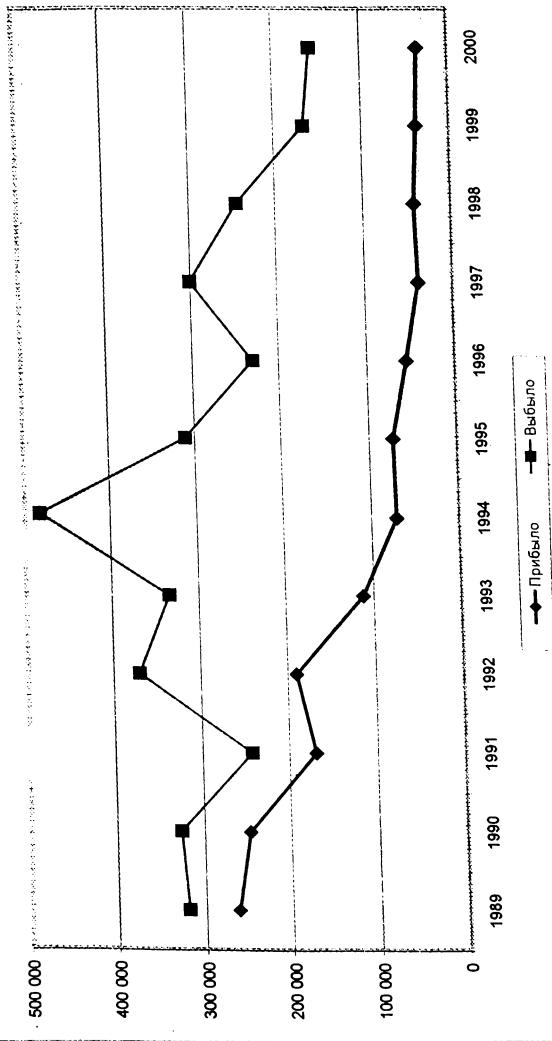
16. На 1 января 2001 г. По данным Министерства внутренних дел (МВД), число нарушивших правила пребывания составило 17 736 человек в 2000 г.

17. На 1 января 2001г. По данным Комитета Национальной Безопасности (КНБ) Республики Казахстан за 2000 г. Включает депортированных из/в Республику Казахстан.

18\*\*\*\*\*. На 31 декабря 2000 г. Ист.: *Миграция населения Республики Казахстан за январь – декабрь 2000 года*. Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2001, с. 3. Категория "экологических мигрантов" в Казахстане не регистрируется и учет не ведется. В таблицу включены данные по внешней миграции из Кзыл-Ординской и Восточно-Казахстанской областей. Оба региона являются зонами экологического бедствия Аравийского моря и Семипалатинского ядерного полигона.

## График 1

Внешняя миграция населения в Республике Казахстан в 1989-2000 гг. (человек)



**Таблица 2**

**Миграция населения в Республике Казахстан в 1992-2000 гг. (человек)**

Годы	Всего	Международная миграция	В том числе						Республиканская миграция		
			Вне страны СНГ			Страны СНГ			Межобластная		
			Прибытие	Выбытие	Сальдо	Прибытие	Выбытие	Сальдо	Прибытие	Выбытие	Сальдо
1992	563 119	742 223	-179 304	190 045	369 349	-179 304	35 868	112 112	-76 244	154 177	257 237
1993	46 393	683 494	-222 101	111 274	333 375	-222 101	11 010	100 471	-89 461	100 264	-132 904
1994	400 325	611 312	-410 387	70 452	480 859	-410 387	6 528	105 033	-98 505	63 924	375 806
1995	376 096	614 591	-238 495	71 137	309 632	-238 495	3 115	101 266	-98 151	68 022	208 366
1996	290 031	466 369	-175 538	53 874	229 412	-175 538	2 274	73 625	-71 351	51 600	155 787
1997	242 536	504 024	-261 388	38 067	289 455	-261 388	2 131	60 014	-57 883	35 336	239 441
1998	269 234	472 273	-203 039	40 624	243 663	-203 039	2 284	49 797	-47 513	38 340	193 866
1999	210 518	338 873	-128 335	37 102	165 457	-128 335	1 736	44 733	-42 997	35 366	120 724
2000	218 030	341 225	-123 195	33 621	156 816	-123 195	2 046	39 390	-37 344	31 575	117 426
<i>Итого за 1992-2000гг..</i>	<i>3 032 782</i>	<i>4 974 584</i>	<i>-1 341 802</i>	<i>646 196</i>	<i>2 587 998</i>	<i>-1 941 802</i>	<i>66 992</i>	<i>686 441</i>	<i>-619 449</i>	<i>579 204</i>	<i>1 901 557</i>
											<i>-1 322 333</i>
											<i>966 495</i>
											<i>0</i>
											<i>1 341 091</i>
											<i>0</i>

**Ист.: По данным статистики миграций населения в Республике Казахстан в 1992-2000 гг.**

**Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2001.(60-64, 130, 165-167)**

## Таблица 3

**Эмиграция населения из Республики Казахстан по странам  
за 1992-2000 гг. (человек)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Итого
<b>Всего</b>	<b>369 349</b>	<b>333 375</b>	<b>480 839</b>	<b>309 632</b>	<b>229 412</b>	<b>299 455</b>	<b>243 663</b>	<b>165 457</b>	<b>156 816</b>	<b>2 587 988</b>
										из них:
В страны СНГ и Балтии:	257 237	232 904	375 806	208 366	155 787	239 441	193 866	120 724	117 457	1 901 588
Республика Азербайджан	1 757	1 036	786	472	327	340	345	209	214	5 486
Республика Армения	166	97	96	77	99	66	63	41	25	730
Республика Беларусь	6 508	5 315	4 724	2 442	2 184	5 372	5 177	4 712	3 320	39 754
Республика Кыргызстан	5 480	3 809	4 184	3 115	2 678	2 962	2 046	1 155	739	26 168
Республика Молдова	966	846	745	512	398	375	320	184	92	4 438
Российская Федерация	207 961	196 866	344 412	187 390	138 693	216 765	178 026	108 436	109 343	1 687 892
Республика Таджикистан	533	396	285	165	106	129	65	55	78	1 812
Туркменистан	968	1 077	738	420	371	442	419	455	87	4 977
Республика Узбекистан	10 569	9 476	8 354	6 620	5 76	6 701	2 682	2 264	1 298	53 760
Украина	21 545	13 547	10 979	6 889	4 895	6 053	4 647	3 128	2 194	73 877
Республика Грузия	314	168	191	113	125	128	76	85	36	1 236
Республика Латвия	173	94	84	42	22	20	26	16	6	483
Республика Литва	237	130	197	87	79	92	79	42	21	964
Республика Эстония	70	47	31	22	14	14	7	11	4	220
В дальнее зарубежье:	112 112	100 471	105 033	101 266	73 625	60 014	49 737	44 733	39 359	686 410
Германия	105 129	93 000	97 000	94 082	69 674	55 024	44 955	40 872	36 290	636 026
Франция	2 644	1 351	1 643	1 300	631	633	422	283	152	9 059
Италия	1 372	909	2 357	2 168	1 511	1 910	1 631	1 589	1 303	14 750
США <sup>1)</sup>	-	-	601	528	751	816	830	612	527	4 665
Другие страны	2 967	5 211	3 432	3 188	1 058	1 631	1 959	1 377	1 087	21 910

Ист.:

1. Материалы Государственного комитета РК по статистике и анализу и Агентства РК по статистике , Алматы, 1992-2000. (60-64, 130, 165-167)

2) Разработка по странам дальнего зарубежья в 1992-94 гг. основана на данных из стат. сборника "Население и условия жизни в странах Содружества Независимых Государств". Москва, 1998, с. 29. и собственных расчетах автора.

...) "... Данные отсутствуют.

Таблица 4

## Национальный состав населения Республики Казахстан в 1897-1999 гг.

	1897	1926	1939	1959	1970	1979	1989*	1999	
	чел.	чел.	чел.	чел.	чел.	чел.	чел.	чел.	
<b>Всего</b>	<b>4 147 748</b>	<b>100,0</b>	<b>6 198 467</b>	<b>100</b>	<b>6093741</b>	<b>100</b>	<b>9294741</b>	<b>100</b>	
Казаки	3 392 751	81,7	3 627 612	58,5	2 313 674	38,0	2 787 309	30,0	
Русские	454 402	10,9	1 275 055	20,6	2 449 128	40,2	3 972 042	42,7	
Украинцы	79 573	1,9	860 201	13,9	656 676	10,8	761 432	8,2	
Немцы	2 613	0,1	51 094	0,8	92 379	1,5	658 688	7,1	
Татары	55 981	1,4	79 758	1,3	106 943	1,7	191 680	2,1	
Узбеки	29 564	0,7	129 399	2,1	103 240	1,7	135 932	1,5	
Белорусы	...	0,4	31 309	0,5	107 348	1,1	198 275	1,5	
Уйгуры	55 815	1,4	63 432	1,0	35 354	0,6	59 840	0,6	
Корейцы	***	42	0,0	95 903	1,6	74 019	0,8	81 598	0,6
Азербайджанцы	***	...	11 951	0,2	38 362	0,4	57 699	0,4	
Другие	77 046	1,9	86 290	1,4	196 950	3,2	508 079	5,5	
национальности					498 600	3,8	534 040	3,6	
							616 788	3,8	
							468 103	3,1	

Ист.:

1. Асылбеков М.Н., Галиев А.Б. Социально-демографические процессы в Казахстане (1917-1960гг). Алма-Ата: Гылым, 1991, с. 101.

2. Статистический пресс-боллтетен. Агентство Республики Казахстан по статистике. 2000. - №1. - с. 169.

\*Согласно данным переписи 1989 г., состав населения был следующий: всего - 16 464 млн. чел., из них: казахи - 6 534 млн. чел., русские - 6 227 млн. чел., украинцы - 896 тыс. чел., немцы - 957 тыс. чел., татары - 328 тыс. чел., узбеки - 332 тыс. чел., белорусы - 182 тыс. чел., уйгуры - 185 тыс. чел., корейцы - 103 тыс. чел., азербайджанцы - 90 тыс. чел., другие национальности - 327 тыс. чел.; сведения за 1989 г. приведены по постоянному населению.

\*\*Нет сведений.

\*\*\* Нет населения данной национальности.

**Диаграмма 1**

**Выбытие из Республики Казахстан по странам и регионам в 2000 г.**

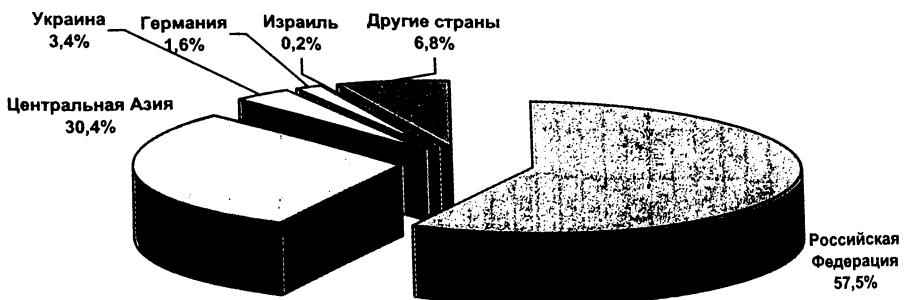


**Ист.:**

Миграция населения Республики Казахстан за январь – декабрь 2000 года.  
Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2001, с. 79-91

**Диаграмма 2**

**Прибытие в Республику Казахстан по странам и регионам в 2000 г.**

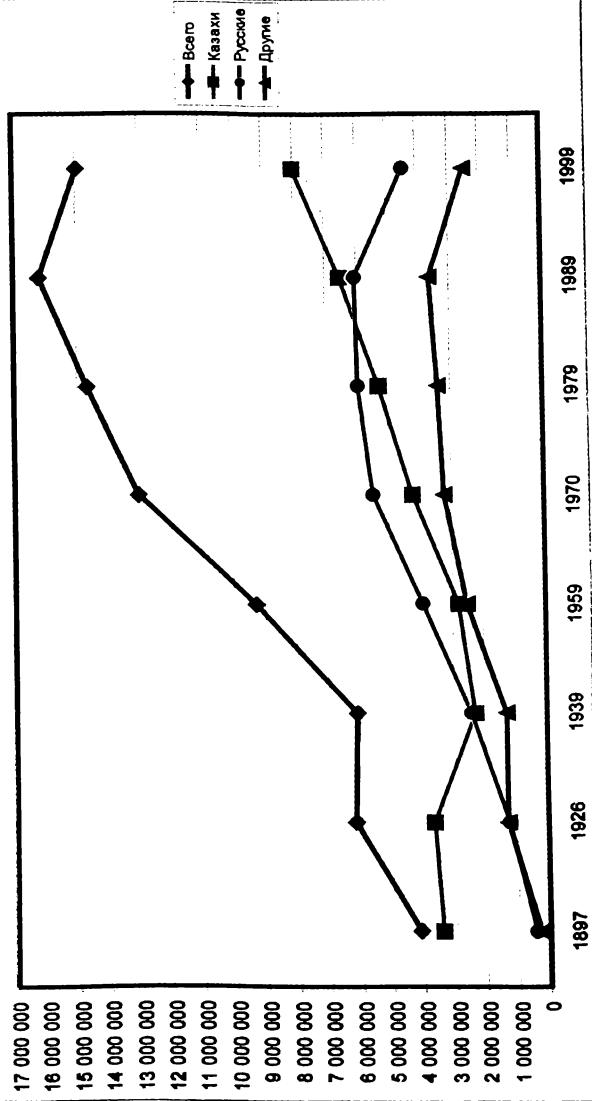


**Ист.:**

Миграция населения Республики Казахстан за январь – декабрь 2000 года.  
Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2001, с. 78-102.

## График 2

Динамика численности основных национальных групп  
в Республике Казахстан в 1897-1999 гг. (человек)



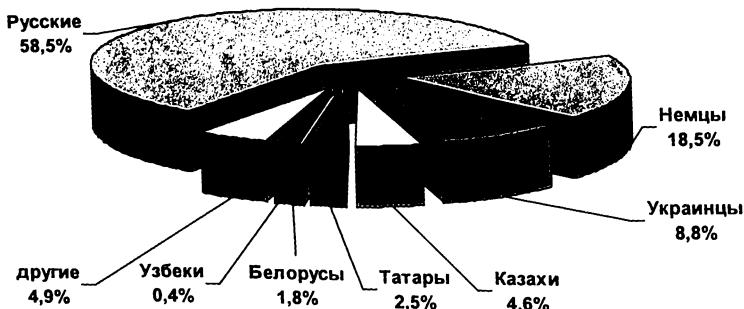
Ист.:

1. Расчет сделан на основе данных: Асылбеков М.Н., Галиев А.Б. Социально-демографические процессы в Казахстане (1917-1980 гг.), Алма-Ата: Гылым, 1991, с. 101.

2. Статистический пресс-блюллетень. Агентство Республики Казахстан по статистике. 2000. - № 1. - с. 169.

### Диаграмма 3

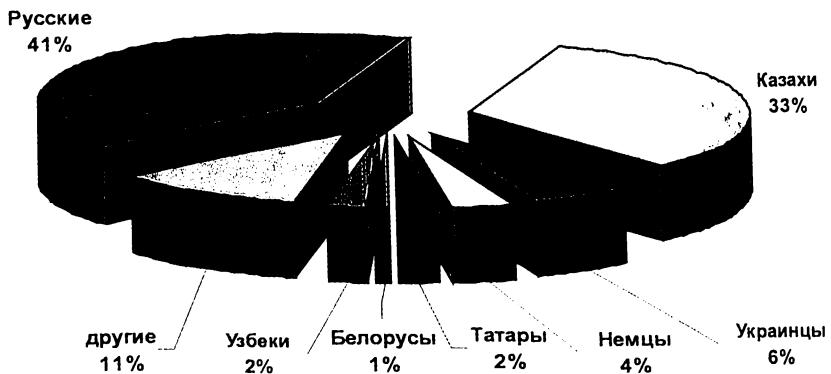
#### Выбытие по внешней миграции из Республики Казахстан по национальностям в 2000 г.



Ист.: Миграция населения Республики Казахстан за январь – декабрь 2000 года.  
Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2001, с. 13-18.

### Диаграмма 4

#### Прибытие по внешней миграции из Республики Казахстан по национальностям в 2000 г.



Ист.: Миграция населения Республики Казахстан за январь – декабрь 2000 года.  
Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2001, с. 13-18.

**Таблица 5****Внешняя миграция населения Республики Казахстан по возрастным группам в 2000 г.**

Возрастные группы	Всего						Страны СНГ						В том числе						Вне стран СНГ						
	Сальдо миграции			Выбыло			Сальдо миграции			Выбыло			Сальдо миграции			Прибыло			Сальдо миграции			Выбыло			
	Чел	%	Чел	%	Чел	%	Чел	%	Чел	%	Чел	%	Чел	%	Чел	%	Чел	%	Чел	%	Чел	%	Чел	%	
Всего	-123 195	33 621	100	156 816	100	-85 851	31 575	100	117 426	100	-37 344	2 046	100	39 390	100										
до 16 лет	-22 641	6 056	18,0	28 697	18,3	-14 071	5 627	17,8	19 698	16,8	-8 570	429	21,0	8 999	22,8										
от 16 до 61(56)	-82 481	24 404	72,6	106 885	68,2	-57 645	22 916	72,6	80 561	68,6	-24 836	1 488	72,7	26 324	66,8										
62(57) и старше-18 073	3 161	9,4	21 234	13,5	-14 135	3 032	9,6	17 167	14,6	-3 938	129	6,3	4 067	10,3											

Ист.: Миграция населения Республики Казахстан за январь – декабрь 2000 года. Агентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2001, с. 12

**Таблица 6**

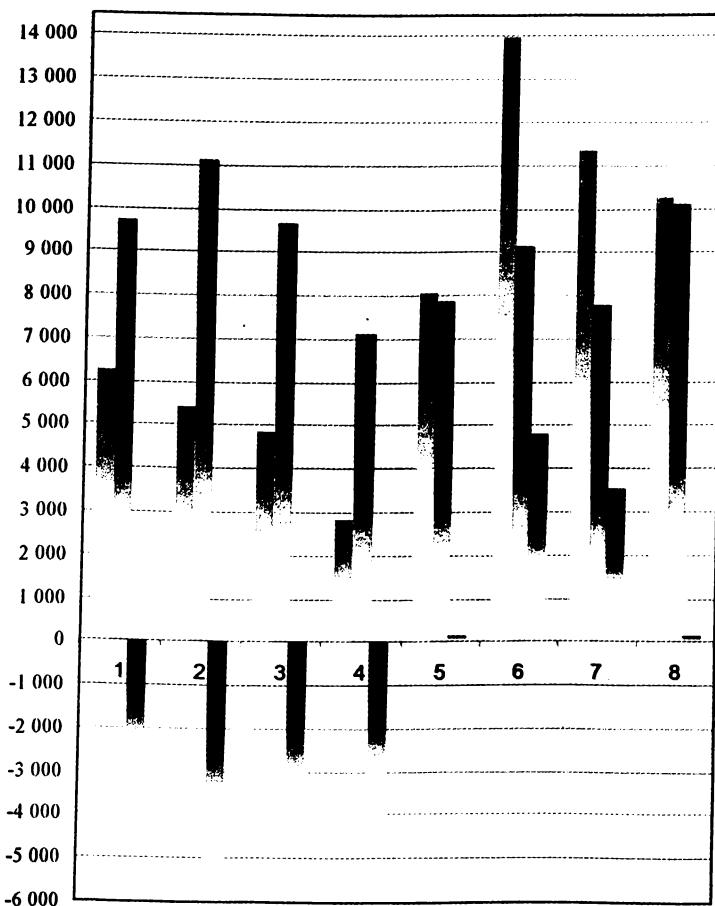
**Внешняя миграция населения Республики Казахстан по уровню образования лиц старше 15 лет в 2000 г.**

	Всего (чел)	из них:				
		высшее	незаконченное высшее	среднее специальное	среднее общее	неполное среднее
<b>Прибыло</b>	<b>27 565</b>	<b>3 822</b>	<b>835</b>	<b>7 799</b>	<b>10 918</b>	<b>4 123</b>
в %						<b>68</b>
Из стран вне СНГ	100	13,9	3,0	28,3	39,6	15,0
в %						0,2
Из стран СНГ	1 617	466	72	274	487	317
в %						1
Из стран СНГ	100	28,8	4,5	16,9	30,1	19,6
в %						0,06
Из стран СНГ	25 948	3 356	763	7 525	10 431	3 806
в %						67
<b>Выбыло</b>	<b>128 119</b>	<b>17 927</b>	<b>3 141</b>	<b>39 868</b>	<b>41 788</b>	<b>24 969</b>
в %						<b>426</b>
В страны вне СНГ	100	14,0	2,5	31,1	32,6	19,5
в %						0,3
В страны СНГ	30 391	3 158	636	9 218	10 625	6 693
в %						61
В страны СНГ	100	10,4	2,1	30,3	35,0	22,0
в %						0,2
Миграционный прирост	97 728	14 769	2 505	30 650	31 163	18 276
Вне стран СНГ	100	15,1	2,6	31,4	31,9	18,7
Страны СНГ	-11 413	-2 692	-564	-8 944	-10 138	-6 376
						<b>-60</b>
						<b>-298</b>
						<b>-14 470</b>

Ист.: Миграция населения Республики Казахстан за январь-декабрь 2000 года. Агентство Республики Казахстан по статистике. Алматы, 2001, с. 56-58.

### График 3

#### Миграция населения в г. Астане в 1993-2000



Ист.:

Социально-экономическое развитие г. Астаны за 1993-1999 гг.  
оп. управление статистики: Астана, 1999, с. 4.

Миграция населения Республики Казахстан за январь-декабрь 2000 г.  
гентство Республики Казахстан по статистике, Алматы, 2001, с. 3.

#### График 4

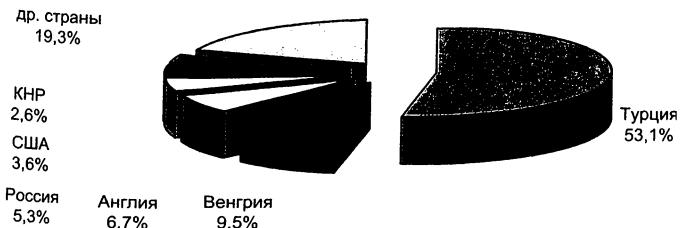


ист.

Материалы Министерства труда РК, экспресс-информация Агентства Республики Казахстан по статистике за 1999 г. Алма-Ата, 2000.

**Диаграмма 5**

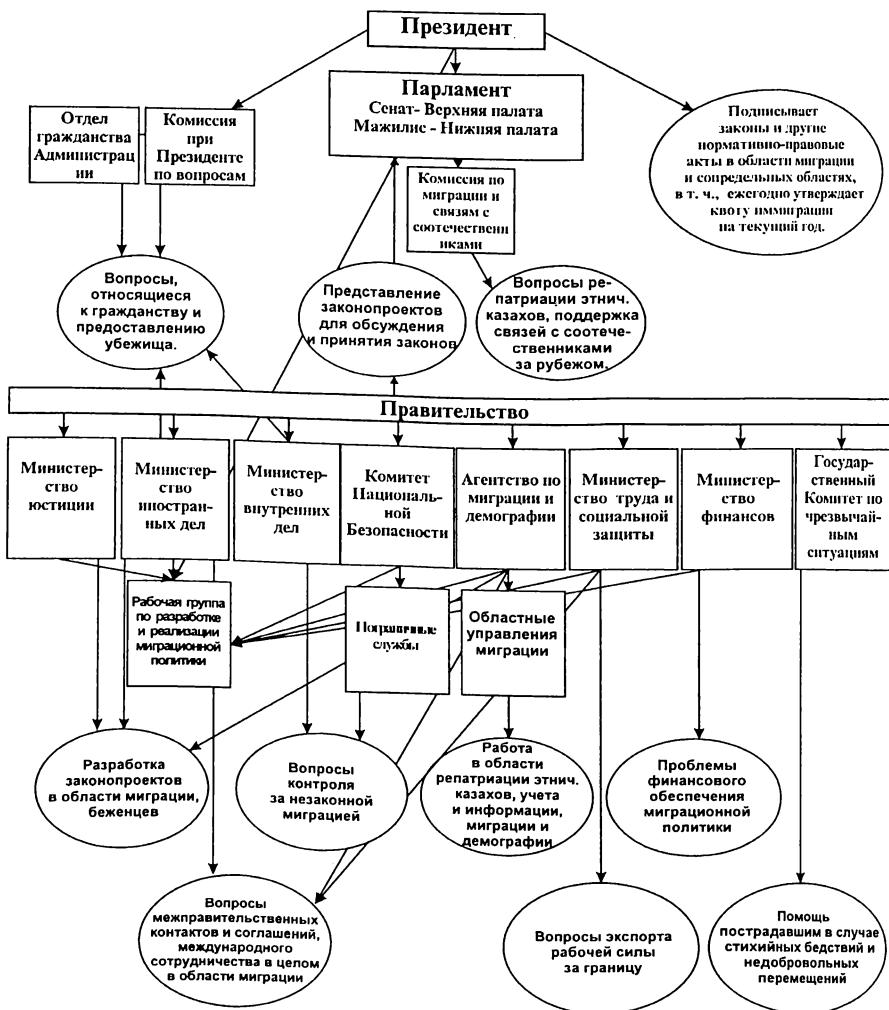
**Численность иностранных специалистов, привлеченных  
в Республику Казахстан в 1999 г.**



Ист.: Экспресс-информация Агентства Республики Казахстан по статистике.  
Алматы, 2000

**Схема 1**

**Структура государственных органов управления  
Республики Казахстан  
в области миграции в 2001 г.**



**Таблица 7**

**Список важнейших международных документов в области  
прав человека, ратифицированных в государствах  
Центральной Азии (на 1 января 2000 г.)**

№	СТРАНА	Год присоединения к международным договорам, пактам, конвенциям и протоколам								
		ПЭС КП	ПГ ПП	ФПП ГПП	ФПП ГПП(2)	КЛ РД	КЛ ДЖ	КПП	КПР	КСБ
1.	Республика Казахстан	-	-	-	-	1998	1998	1998	1994	1998
2.	Республика Киргизстан	1994	1995	1994	-	1997	1997	1997	1994	-
3.	Республика Таджикистан	1999	1999	1999	-	1995	1993	1995	1993	-
4.	Республика Туркменистан	1997	1997	1997	-	1994	1997	-	1993	-
5.	Республика Узбекистан	1995	1995	1995	-	1995	1995	1995	1994	-

ПЭСКП – Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах.

ПГПП – Международный пакт о гражданских и политических правах.

ФППГПП – Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах.

ФППГПП(2) – Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах.

КЛРД – Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

КЛДЖ – Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

КПП – Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

КПР – Конвенция о правах ребенка.

КЗПТМ – Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

КСБ – Конвенция ООН 1951 г. "О статусе беженцев".

**Е.Ю. САДОВСКАЯ**

**МИГРАЦИЯ В КАЗАХСТАНЕ  
НА РУБЕЖЕ ХХI ВЕКА:  
ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ  
И ПЕРСПЕКТИВЫ**

*Рекомендовано к публикации на заседании Ученого Совета  
факультета философии и политологии КазГУ им. аль-Фараби  
от 16 января 2001*

**Рецензент: К.У.Бисекенов, докт. социолог. наук, профессор,  
зав. кафедрой социологии КазГУ им. Аль-Фараби**

Редактор *Л.А.Коптева*  
Верстка *Л.В. Корешковой*  
Художник – *Е.Брюханова, О.Зимин*

Подписано в печать 22.11.2001. Формат 60x90  $\frac{1}{16}$ .  
Гарнитура «Таймс». Печать офсетная. Уч.-изд. л. 16,5.  
Усл. п.л. 16,2. Тираж 900. Заказ .

Издательство «Фалым»

Отпечатано в типографии *Print-S*

## Поправки к книге Е. Садовской

Стр.	Где	Напечатано	Читать
40	12-я строка сверху	(5)	(6)
65	14-я строка снизу	(280)	(285, 168)
86	8-я строка снизу	из 110-тысячной диаспоры (см. Приложение, Таблица 5)	из 100-тысячной диаспоры (см. Приложение, Таблица 4)
87	12-я строка сверху	99,6 тыс. чел.	6,7 тыс. чел.
88	8-я строка снизу	страны связано с.	страны.
224	10-я строка сверху	1998 г., 27 марта	1997 г., 4 апреля
228	11-я строка снизу	Научный отчет по Экономико-	Экономико-
229	2-я строка сверху	КГБ	КНБ
259	4 строка сверху	2000 г.	1999 г.