

## ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ РЕПАТРИАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Рассмотрены этапы формирования государственно-правового регулирования миграционных процессов в Республике Казахстан в 1991–2007 гг. Проведен анализ совершенствования правовой базы переселения на постоянное жительство этнических казахов, проживавших за пределами Казахстана (оралманов). Автор, отмечая сильные и слабые стороны нормативно-правового обеспечения миграционных процессов, предлагает свои рекомендации по их оптимизации.

**Ключевые слова:** регулирование миграции; Республика Казахстан; оралманы.

Кардинальные политические и социально-экономические трансформации на постсоветском пространстве, произошедшие в последнем десятилетии XX в., становление новой государственности, как на территории Республики Казахстан (далее – РК), так и в целом в Евразийском регионе, привели к резкой активизации миграционных процессов. Изменение миграционной ситуации в первые годы после приобретения Казахстаном независимости заключалось в резком увеличении межгосударственной миграции, «всплеске» эмиграции казахов из дальнего зарубежья на свою историческую родину, усилении миграционных потоков из сельской местности в города.

В эмиграции превалировал отъезд представителей русскоязычной части населения, в иммиграции преобладал приток этнических казахов; внутренняя миграция характеризовалась оттоком населения из сельских населенных пунктов; отъездом людей из малых и средних городов; незаконной миграцией, трудовой миграцией, присутствием беженцев. Эти процессы происходили на фоне сложной экономической ситуации в условиях перехода к рыночной экономике, падения уровня жизни большинства населения, резкого снижения социальной защиты со стороны государства, а также неблагоприятной демографической обстановки.

Вышеперечисленные факторы обусловили необходимость скорейшей выработки Республикой Казахстан национальной миграционной политики и принятия оптимальных управленческих решений в части регулирования миграционных процессов. Прежде всего, необходимо отметить, что, став членом ООН в 1992 г., Казахстан присоединился к Всеобщей декларации прав человека (1948), Международному пакту о гражданских и политических правах (1966), Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (1966), Республикой Казахстан были также ратифицированы такие важные документы, как Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенция о правах ребенка, Конвенция ООН «О статусе беженцев» и протокол к ней и др. Вышеназванные документы составляют международно-правовую основу регулирования миграционных процессов, их ключевые положения явились базой национального законодательства в области миграции.

Основным документом, устанавливающим приоритеты в данной сфере, является Конституция Республики Казахстан. Конституционно закреплены как неотъемлемые права и свободы человека следующие нормы: право свободного передвижения по территории Казахстана и свободного выбора места жительства в уста-

новленных законом рамках; право выезда за пределы республики, а для ее граждан – право беспрепятственного возвращения в республику.

Одним из первых государственных решений, регулирующих миграционные процессы, и в частности развитие иммиграции казахов в Казахстан, явилось принятие Кабинетом министров Казахской ССР постановления № 711 «О порядке и условиях переселения в Казахскую ССР лиц коренной национальности, изъявивших желание работать в сельской местности, из других республик и зарубежных стран» от 18 ноября 1991 г. Согласно данному постановлению на лица коренной национальности, прибывшие в совхозы и колхозы, иные предприятия и организации агропромышленного комплекса из других республик и зарубежных стран, распространялись льготы, предусмотренные Законом Казахской ССР «О приоритетности развития аула, села и агропромышленного комплекса в Казахской ССР». Исполкомам местных Советов народных депутатов, предприятиям и организациям агропромышленного комплекса в целях обеспечения жилой площадью переселенцев коренной национальности, прибывших из других республик и зарубежных стран, вменялось в обязанность выкупать жилые дома или квартиры, высвобождающиеся в результате выезда из республики отдельных граждан. Постановление по своей форме предполагало переселение лиц казахской национальности, а по содержанию преследовало цель восполнить недостаток трудовых ресурсов в стране за счет них и компенсировать начавшийся рост эмиграции населения. В рамках этого постановления в Казахстан по трудовому соглашению в 1991–1992 гг. по официальным данным прибыло 13 188 семей, или 61 609 человек.

26 июня 1992 г. был принят Закон «Об иммиграции», заложивший правовые основы проведения миграционной политики республики. В соответствии с этим законом Республики Казахстан [1] лицам казахской диаспоры, проживающим в других государствах, но возвращавшимся в Казахстан по соображениям соединения со своей исторической родиной, придавался статус беженцев. Кроме того, соотечественникам и лицам коренной национальности, покинувшим территорию Республики Казахстан в результате массовых репрессий, насильственных мер и преследования, а также военнопленным и их потомкам, возвращающимся теперь на свою родину, придавался статус беженцев-репатриантов. Все остальные лица, по разным обстоятельствам переселяющиеся в Республику Казахстан, имели статус иммигранта. Статус беженца давал право на: получение единовременной помощи на каждого трудоспособного члена семьи и пенсионера в размере

расчетного показателя и на каждого иждивенца – в размере 50% минимальной заработной платы; необходимую медицинскую и социальную помощь; временное проживание в специально отведенных местах (населенных пунктах).

Временное удостоверение беженца выдавалось на срок до 3 месяцев. При необходимости данный срок мог быть продлен органом, выдавшим удостоверение. Кроме того, органы по труду и занятости населения Республики Казахстан должны были оказывать беженцам и трудоспособным членам их семей содействие в устройстве на работу, департамент по миграции населения и его уполномоченные представители на местах – готовить предложения о дальнейшей службе беженцев, возможностях предоставления постоянного места жительства и трудоустройстве, репатриации (возвращении в страну прежнего постоянного жительства) или переезде на территорию другого государства по их желанию.

Для регулирования процессов миграции в Республике Казахстан, в этот период были приняты следующие нормативно-правовые акты: Закон РК «О гражданстве» от 20 декабря 1991 г.; Указ Президента «О правовом положении иностранных граждан в РК» от 19 июня 1995 г. (внесены изменения в соответствии с законами РК от 19 июня 1997 г., 1 марта 2001 г., 16 марта 2001 г.); Указ Президента РК «О порядке предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в РК» от 15 июля 1996 г. (внесены изменения Указом Президента от 19 апреля 2000 г.); Указ Президента РК «О порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством РК» от 27 сентября 1996 г. Следующим этапом в развитии государственной политики регулирования миграционных процессов, на наш взгляд, можно считать период 1997–2004 гг. Признавая сложность миграционной и демографической проблемы, сильная демографическая и миграционная политика была выдвинута в долгосрочной стратегии развития Казахстана «Казахстан – 2030» в числе ведущих приоритетов национальной безопасности. Это дало толчок для продолжения работы государственных органов в отношении оптимизации национального законодательства в сфере миграции и институционального оформления управления миграционными процессами.

Дальнейшее развитие правовой базы регулирования миграции нашло отражение в принятии в 1997 г. нового закона «О миграции населения» [2]. В отличие от предыдущего закона «Об иммиграции» новый законодательный акт стал охватывать более широкий круг специфических миграционных вопросов в Республике Казахстан и больше учитывать международные правовые акты в этой области. Он стал регулировать вопросы не только иммиграции, но и эмиграции. Законом были определены основные группы мигрантов: беженцы, иммигранты, мигранты, оралманы, эмигранты, а также все типы миграций: внутренняя миграция, иммиграция, коллективная иммиграция, незаконная миграция, репатриация, семейная иммиграция, трудовая миграция, эмиграция. Законодательно установлен правовой статус каждой из вышеперечисленных групп, определены квоты иммиграции, prerogативы Президента РК, порядок въезда иммигрантов, получения вида на жительство, виды помощи оралманам.

Закон вводил новое юридическое понятие «оралманы», под которыми понимались иностранцы или лица без гражданства казахской национальности, постоянно проживавшие на момент приобретения суверенитета Республикой Казахстан за ее пределами и прибывшие в Казахстан с целью постоянного проживания.

Согласно данному законодательному акту, регулирование миграции населения основывалось на следующих принципах: обеспечение закрепленных в Конституции Республики Казахстан прав человека на свободный выбор места проживания, свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, свободу выезда, свободу передвижения; недопустимости 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 переселению лиц казахской национальности в Республику Казахстан, организация их расселения, создание рабочих мест, социальное обеспечение и социальная помощь оралманам; упреждение стихийных и неупорядоченных процессов как внутри страны, так и за ее пределами на основе выработки социально-экономических стимулов в среднесрочных и долгосрочных программах действий, базирующихся на прогнозе потенциальной миграции и направлений миграционных потоков в связи с изменениями социально-экономической и общественно-политической ситуации; участие соответствующих государственных органов в организации упорядочения процессов миграции; личное участие мигрантов в обустройстве на новом месте проживания при адресной государственной поддержке инициативы и самостоятельности каждого, в первую очередь – переселенцев из зон экологического и стихийного бедствий; сотрудничество с другими странами, особенно принимающими иммигрантов, в области снижения незаконной миграции, в виде учебного образования, профессиональной подготовки, трудовой миграции.

В соответствии с законом Президентом страны утверждается квота иммиграции оралманов на предстоящий год и (или) на перспективу. В нормативном правовом акте, устанавливающем квоту иммиграции оралманов, определяются предельное число семей с указанием стран, из которых они переселяются, мероприятия, необходимые для их приема, обустройства и адаптации, регионы, куда они должны переселиться. Механизм квотирования предполагает также предоставление определенных льгот и компенсаций семьям оралманов, переселявшихся в Казахстан. В их число входит: перемещение через границу без взимания таможенных платежей и налогов; бесплатный проезд к постоянному месту жительства и провоз имущества (в том числе скота); выделение средств для приобретения жилья по месту прибытия и выплаты единовременных пособий в порядке, установленном Правительством Республики

Казахстан. Наряду с этим для стимулирования переезда других оралманов, не попавших по каким-либо причинам в квоту, создавались также льготные условия для переселения. В частности им, как и оралманам, попавшим в квоту, стали предоставляться следующие виды льгот: оказание помощи в трудоустройстве, повышении квалификации и в освоении новой профессии; создание условий для изучения государственного и русского языков; предоставление отсрочки от службы в рядах Вооруженных Сил в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан; выделение квоты для поступления в организации среднего профессионального и высшего профессионального образования; предоставление нуждающимся мест в школах, дошкольных организациях, а также учреждениях социальной защиты; выплата пенсий и пособий в соответствии с законодательством Республики Казахстан или международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан; реализация прав восстановленных в гражданстве на компенсации, установленные Законом Республики Казахстан «О реабилитации жертв массовых политических репрессий»; освобождение от консульских сборов за выдачу виз на въезд в Республику Казахстан; получение бесплатного гарантированного объема медицинской помощи в соответствии с законодательством Республики Казахстан; предоставление государственной адресной социальной помощи, предусмотренной для граждан Республики Казахстан.

Немаловажным пунктом стимулирования иммиграции оралманов являлось то, что наряду с вышеизложенными льготами, осуществляемыми на республиканском уровне, органы местного государственного управления могли дополнительно установить льготы и компенсации оралманам, переселившимся в Республику Казахстан вне «квоты иммиграции оралманов». Помимо развития и совершенствования законодательной базы в сфере миграции, в республике периодически принимаются программы по осуществлению стратегических направлений государственной миграционной политики.

В рамках реализации Закона Республики Казахстан «О миграции населения» и проведения единой государственной политики в области миграции населения в 1998 г. была принята Концепция репатриации этнических казахов на историческую родину [3]. Основной целью данной концепции являлось создание реальных механизмов репатриации этнических казахов на историческую родину, в том числе их организованное переселение и создание условий для жизнедеятельности в местах поселения.

Концепция предусматривала деятельность Государственного миграционного фонда для осуществления финансирования миграционных мероприятий; ежегодную плановую деятельность Правительства Республики Казахстан по организации репатриации; работу с казахской диаспорой за рубежом; проведение подготовительной работы к репатриации, включающую анализ и оценку численности и социально-демографического состава репатриантов; работу с репатриантами внутри страны, в том числе решение вопросов приобретения гражданства, обеспечения жильем, трудоустройства, социального обеспечения, специального обучения репатриантов; обеспечения доступности социальной сфе-

ры. Главным критерием оценки организации репатриации, согласно вышеуказанной концепции, признавалась степень удовлетворенности репатриантов переселением на историческую родину и обеспечения необходимыми условиями жизнедеятельности.

Ключевыми национальными документами в сфере государственного регулирования миграционных процессов, принятыми в тот период, являются также Концепция миграционной политики Республики Казахстан и Отраслевая программа миграционной политики Республики Казахстан на 2001–2010 гг. Концепция миграционной политики (далее – Концепция) представляет собой единую, взаимосвязанную систему основных принципов, приоритетов, рычагов действия, задач и методов по упорядочению, регулированию миграционных процессов, происходящих в нашей стране.

Центр тяжести интересов в ней перенесен на вопросы государственной безопасности с учетом влияния миграционных процессов на экономическую и демографическую ситуацию в стране. Концепция определяла основы миграционной политики, обозначала комплекс административных и социально-экономических мер по регулированию миграционных процессов. Важное место в Концепции отведено вопросам обеспечения реализации прав мигрантов, что предусмотрено рядом международных обязательств, взятых на себя нашим государством. Концепция рассчитана на этап перехода к устойчивому развитию страны и на долгосрочную перспективу стабилизации и роста экономики.

В целях реализации основных направлений миграционной политики, обозначенных в Концепции, была разработана «Отраслевая Программа миграционной политики Республики Казахстан на 2001–2010 годы» № 1371 (далее – Программа), утвержденная 29 октября 2001 г. Программа рассчитана на среднесрочную (2001–2005 гг.) и долгосрочную (2005–2010 гг.) перспективу. В качестве основных направлений действия в области миграционной политики в ней выделены такие положения, как совершенствование системы управления миграционными процессами и законодательства, в том числе в отношении оралманов – содействие возвращению бывших соотечественников на родину и всемерная поддержка реинтеграции оралманов в социально-экономическую и политическую жизнь страны.

Программа предусматривает следующие инструменты миграционной политики в отношении оралманов: организованное переселение, прием и социальное обустройство оралманов; обеспечение своевременного и компактного их размещения и расселения; обеспечение мер по приему, размещению, организации расселения переселенцев коренной национальности, возвращающихся на свою историческую родину, в целях обустройства на новом месте жительства и адаптации; профессиональное обучение и переподготовка оралманов; обучение оралманов особенностям законодательства Республики Казахстан; оказание правовой помощи; создание условий по увеличению рабочих мест в деле возрождения национального ремесла, а также содействие им в предпринимательской деятельности, в сфере малого бизнеса и фермерского хозяйства на основе законодательных актов республики; оказание государственной поддержки оралманам, прибывшим по

квоте иммиграции, в выделении средств для приобретения жилья, земельных участков, в том числе для компактного проживания, льготных долгосрочных ссуд для строительства жилья и организации хозяйств; содействие возвращению на добровольной основе оралманов и их интеграции в жизнь республики на основе проработки необходимых межгосударственных соглашений, обеспечивающих социальную защиту (пенсионное обеспечение, пособия и др.); дальнейшее совершенствование законодательства Республики Казахстан в части упрощения порядка получения оралманами гражданства Республики Казахстан; ежегодная разработка региональных программ «Трудоустройство оралманов – занятость, профессиональное обучение, самозанятость»; социологические обследования по адаптации и интеграции оралманов в жизнь страны; оказание государственной адресной социальной помощи в соответствии с законодательством; оказание правовой помощи во всех случаях, включая гражданские дела, трудовые споры и т.д.; содействие обучению детей оралманов в школах, колледжах, вузах страны и т.д.; ежегодное проведение Дней оралманов и др.

На отраслевом уровне документом, также определяющим стратегию миграционной политики, являлась Программа демографической и миграционной политики Республики Казахстан на 2004–2010 гг. Ее целью являлась стабилизация и улучшение демографической ситуации в стране. В соответствии с разделом 3.7 «Регулирование миграционных процессов» в перспективе в Республике Казахстан намечается «достижение положительного сальдо миграции за счет уменьшения эмиграционных оттоков и увеличение иммиграции; государственное регулирование трудовой миграции с целью приглашения только специалистов, которые по своему профессиональному уровню отвечают спросу рынка труда страны и не усугубляют проблемы безработицы». Относительно репатриантов Программой было предусмотрено оказание государственной поддержки оралманам в выделении средств для приобретения жилья, земельных участков, в том числе для компактного проживания, льготных долгосрочных ссуд для строительства жилья и организации хозяйств.

Необходимо отметить, что правовое обеспечение миграционной политики регулярно корректируется с учетом ее приоритетов на том или ином этапе развития казахстанской государственности, а также в целях устранения проблемных зон, возникающих в ходе правоприменительной практики, дальнейшей оптимизации законодательства в сфере миграции и совершенствования содержания миграционных процессов.

Так, в республике создана достаточная правовая база для въезда проживающих за рубежом этнических казахов и приобретения ими казахстанского гражданства. Принятый в 2002 г. Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О гражданстве в Республике Казахстан» позволяет оралманам приобретать казахстанское гражданство по упрощенной схеме, когда не требуется выход из гражданства страны выезда. Относительно граждан Российской Федерации, Белоруссии, Украины и Кыргызстана, с которыми имеются межгосударственные соглашения, обретение гражданства происходит в течение двух-трех месяцев.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О занятости населения» [4] оралманы входят в целевую группу и имеют льготы при трудоустройстве: приоритетное право при направлении на профессиональную подготовку, повышении квалификации и переподготовку; повышение конкурентоспособности путем обучения двум-трем смежным профессиям. При этом Программой занятости населения Республики Казахстан на 2005–2007 гг. [5] в рамках организации занятости целевых групп населения, нуждающихся в социальной поддержке, предусмотрено осуществление мер по содействию занятости целевых групп. В отношении интересующей нас группы эти меры будут обеспечиваться за счет расселения оралманов с учетом ситуации, складывающейся на локальных рынках труда с указанием графика ввоза, районов вселения количества трудоспособных в разрезе профессий (специальности).

В соответствии с Земельным кодексом Республики Казахстан оралманам предоставляются земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и дачного строительства, а также для ведения товарного сельскохозяйственного производства, которые после приобретения ими гражданства Республики Казахстан переходят в частную собственность. Кроме того, им предоставляются земельные участки для индивидуального жилищного строительства в населенных пунктах по месту их проживания, которые, в соответствии с Постановлением Правительства Республики Казахстан от 9 июля 2002 г., после приобретения ими гражданства Республики Казахстан переходят в их частную собственность.

Следующим этапом в развитии доктринальных и институциональных основ миграционной политики государства можно считать период с 2005 г. Он продолжается и в настоящее время. Его характеристиками являются: выработка современных концептуальных основ миграционной политики, соответствующих новому этапу социально-экономической модернизации страны; поиск и апробация новых механизмов реализации государственной политики регулирования миграции.

В Послании Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 1 марта 2006 г. «Стратегия вхождения Казахстана в число 50 наиболее конкурентоспособных стран мира. Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии» необходимость выработки современной концепции миграционной политики была выдвинута в качестве основных приоритетов продвижения Казахстана в число наиболее конкурентоспособных и динамично развивающихся государств мира. В отношении мероприятий по адаптации оралманов отмечено: «Наше внимание должно быть в большей степени уделено созданию условий по предварительной подготовке в специальных центрах, адаптации и интеграции оралманов в наше общество. Если обучить их профессии, языку, как принято в других странах, они быстрее привыкнут к новым условиям». В связи с этим Глава государства поручил Правительству в 2006 г. разработать объективные критерии включения в квоту иммиграции оралманов с учетом их образования и квалификации.

В соответствии с задачами, выдвинутыми в Послании Главы государства народу Казахстана 2006 г., и

Планом мероприятий на 2006–2008 гг. по реализации отраслевой Программы миграционной политики Республики Казахстан на 2001–2010 гг. [6], была разработана Концепция миграционной политики Республики Казахстан на 2007–2015 гг. [7], в которой определены перспективные направления этнической миграционной политики на среднесрочный период.

Концепция направлена на совершенствование существующих и развитие качественно новых механизмов управления миграционными процессами в Республике Казахстан. Целью Концепции определено уменьшение негативных последствий миграционных потоков в рамках сохранения и развития национальной идентичности и безопасности страны путем максимального сокращения незаконной и формирования селективной миграции.

Концептуальной новеллой в управлении миграционными процессами в настоящий период можно назвать обозначенную в вышеуказанном документе необходимость проведения селективной миграционной политики. В контексте этого в Концепции указаны приоритетные меры по стимулированию возвращения этнических казахов, проживающих за рубежом, с учетом имеющегося международного опыта и содействия их адаптации и интеграции в новых условиях, путем: установления объективных критериев включения иммигрантов в квоту; изменения действующего механизма включения переселенцев в квоту иммиграции; совершенствования организации первичной адаптации прибывших оралманов и их планомерного расселения по регионам; оказания эффективной помощи в обеспечении жильем оралманов; содействия трудоустройству оралманов; внесения изменений в систему управления миграционными процессами.

С учетом основных принципов и задач миграционной политики предусматривается реализация комплекса мер по созданию региональных центров адаптации и интеграции оралманов с предоставлением адаптационных услуг, установлению объективных критериев для включения в квоту иммиграции оралманов, сохранению квотирования иностранной рабочей силы и теста на экономическую целесообразность, созданию гибкого визового механизма с применением селективного подхода и др. Ожидается, что реализация мер, предусмотренных данной Концепцией, позволит усовершенствовать систему регулирования миграционных потоков, создать условия для приема этнических казахов, их адаптации и интеграции в казахстанское общество, использовать возможности внешней трудовой миграции для формирования квалифицированного национального рынка труда.

По мнению разработчиков Концепции, указанные меры будут реализованы поэтапно, в зависимости от их приоритетности: в 2008–2010 гг. в стране будет усовершенствована и сформирована единая систематизированная и унифицированная нормативно-правовая база регулирования миграции; в 2010–2012 гг. – создана система проведения селективной политики в области миграции, основанная на привлечении мигрантов с высоким образовательным, инновационным и инвестиционным потенциалом; в 2013–2015 гг. будет урегулирован рынок рабочей силы в соответствии с социально-экономическими потребностями страны.

В целом реализация Концепции будет способствовать: защите трудовых и социальных прав мигрантов; успешной адаптации и интеграции иммигрантов в общество; обеспечению потребности экономики в высококвалифицированной рабочей силе и сбалансированности спроса и предложения на рынке труда республики.

В соответствии с Планом мероприятий на 2008–2010 гг. по реализации Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2007–2015 гг. (1-й этап) [8] предусматриваются разработка системы мер по адаптации и интеграции иммигрантов в казахстанское общество (II квартал 2008 г.), разработка механизма рационального расселения иммигрантов исходя из интересов демографического и социально-экономического развития регионов, регионального рынка труда (II квартал 2009 г.), проведение на регулярной основе мониторинга и оценки миграционных процессов и другие мероприятия.

Наряду с попыткой внедрения селективного принципа проведения миграционной политики новым концептуальным посылом является идея поощрения и усиленной государственной поддержки такого варианта этнической миграции, как самостоятельный переезд экономически состоятельных мигрантов вне квоты иммиграции оралманов. Эта идея была озвучена Главой государства на III Всемирном курултае казахов в сентябре 2005 г., однако, на наш взгляд, во вновь принятой в 2007 г. Концепции миграционной политики не был разработан соответствующий механизм его реализации.

Из документов, определяющих правовые основы политики государства в отношении репатриантов, следует отметить также Государственную программу поддержки соотечественников, проживающих за рубежом, на 2005–2007 гг. Она нацелена на создание государственной системы по социально-экономической, правовой защите и поддержке соотечественников, проживающих за рубежом, как составной части единой казахской нации. Достижение этой цели разработчиками Программы – Министерством культуры и информации Республики Казахстан – выделось в: совершенствовании нормативной правовой базы по вопросам поддержки соотечественников, проживающих за рубежом; создании условий для налаживания тесных экономических контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом; создании условий для поддержания на постоянной основе культурно-гуманитарных связей с соотечественниками, проживающими за рубежом; информационном обеспечении соотечественников, проживающих за рубежом; создании условий для подготовки соотечественников, проживающих за рубежом, к обучению в учебных заведениях Республики Казахстан; содействию в консолидации зарубежной казахской диаспоры.

Среди наиболее значимых результатов реализации Программы – проведение III Всемирного курултая казахов (2005 г.), проведение Дней казахской литературы и культуры в странах ближнего и дальнего зарубежья (2006–2007 г.); обеспечение вещания спутникового канала «Caspionet»; проведение социологических исследований в 2006–2007 гг.; подготовка ежегодных аналитических докладов на тему «Положение соотечественников, проживающих за рубежом, и реализация мер по их поддержке» с учетом результатов социоло-

гических исследований; оказание содействия соотечественникам, проживающим за рубежом, в организации работы казахских национальных культурных центров (2005–2007 гг.) и др.

Таким образом, для реализации государственной политики в области миграции в Республике Казахстан создана система соответствующих механизмов. В настоящее время она включает: комплекс законов Республики Казахстан, программных документов и достаточно обширный комплекс правовых документов международного формата, а также систему государственных органов исполнительной власти, на которые возложена ответственность по контролю и надзору за исполнением требований законов Республики Казахстан в области миграции. Анализ существующей нормативно-правовой базы миграционной политики позволяет сделать следующие выводы и заключения.

Сильные стороны нормативно-правового обеспечения: в качестве стратегической цели миграционной политики Республики Казахстан выдвинуты вопросы сохранения и развития национальной идентичности и безопасности страны и уменьшения негативных последствий миграционных процессов; создана основная доктринальная база в сфере миграционной и репатриационной политики, определяющая общую стратегическую линию государственной политики в этой области; определены основные направления и приоритеты государственной политики Республики Казахстан в области миграции и репатриации; осуществляется работа по совершенствованию нормативно-правовой базы; основной акцент в области улучшения демографической ситуации делается на привлечение этнических казахов из других государств и формирование селективной миграции.

Слабые стороны нормативно-правового обеспечения: не проработаны четко механизмы по реализации основных направлений государственной миграционной и репатриационной политики; отмечается недостаточная «гибкость» документов, т.е. своевременная адаптация к трансформирующимся казахстанским реалиям; в ряде случаев отмечается неправильное применение миграционного законодательства, произвольного толкования его норм. В частности, длительное время не был урегулирован порядок определения статуса репатриантов. Поэтому имели место случаи предоставления льгот, компенсаций и другой адресной помощи иным категориям иммигрантов. Статус репатриантов присваивался с нарушением установленного порядка; недоработаны нормы, регулирующие жизнедеятельность репатриантов в период до получения ими казахстанского гражданства, в частности предусматривающие выдачу оралманам удостоверений, служащих основанием для получения соответствующих льгот и компенсаций (жилищных или иных пособий, а также пенсий), что существенно ущемляет права оралманов; не разработаны правовые нормы, регламентирующие механизм трудоустройства и создания рабочих мест для оралманов; отсутствуют нормативно закрепленные механизмы дифференцированного размещения оралманов в регионах, предупреждения оттока оралманов с мест проживания.

В этой связи рекомендациями по оптимизации нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы прие-

ма, размещения и адаптации оралманов в Республике Казахстан, могут быть следующие предложения: в целях обеспечения прав оралманов, не получивших гражданство и не успевших документально подтвердить свое постоянное проживание в Казахстане, на получение пенсий и иных социальных пособий, внести изменения и дополнения в нормативные акты, регламентирующие порядок выдачи пенсий, пособий и иных социальных выплат, в частности – в «Инструкцию о порядке организации назначения и выплаты пенсионных выплат, государственных социальных пособий и государственных специальных пособий из Центра», предусмотрев в перечне документов наличие удостоверения оралмана, являющегося основанием для назначения пенсий и пособий; законодательно установить минимальную пенсионную выплату оралманам, достигшим пенсионного возраста из тех зарубежных государств, с которыми Республика Казахстан не имеет двусторонних отношений по пенсионным вопросам; внести дополнение в п. 2 Правил документирования и регистрации населения Республики Казахстан, утвержденных Постановлением Правительства Республики Казахстан от 12 июля 2000 г. № 1063, указав документом, удостоверяющим личность оралмана, – удостоверение оралмана; в целях защиты прав оралманов в возвращении на историческую Родину по квоте иммиграции и вне ее, обеспечения их социально-экономических прав необходимо разработать и принять отдельный нормативный правовой акт, освобождающий их при пересечении государственной границы от таможенных пошлин независимо от количества вещей и имущества.

Кроме того, необходимо внести соответствующие дополнения в Закон Республики Казахстан «О миграции населения»; в целях обеспечения прав оралманов на жилище разработать и внедрить на практике механизм предоставления оралманам доступного жилья в рамках Государственной жилищной программы; в целях полного обеспечения прав оралманов на получение гражданства Республики Казахстан в упрощенном порядке, а также для устранения условий для совершения коррупционных правонарушений сотрудниками миграционной полиции и других государственных органов, исключить из перечня необходимых документов для оформления гражданства адресную справку в отношении оралманов, обязывающую их постоянно регистрироваться по месту жительства в период после переезда на историческую родину, несмотря на то что они еще не имеют постоянного жилья на праве собственности по месту жительства; в целях устранения наличия двойного гражданства оралманов необходимо заключить двусторонние межправительственные соглашения со странами выезда оралманов, предусматривающие нормы об обязательном информировании Министерством внутренних дел Республики Казахстан соответствующих уполномоченных государственных органов зарубежных государств о принятии казахстанского гражданства конкретным оралманом; на регулярной основе принимать меры по обеспечению строгого соблюдения Закона Республики Казахстан «О миграции населения» и других нормативно-правовых актов, регулирующих миграционные процессы; разработать нормативный правовой акт, регламентирующий меха-

низм трудоустройства и создания рабочих мест для оралманов.

Совершенствование существующей законодательной базы по вопросам этнической миграции должно быть направлено на создание региональных центров адаптации и интеграции оралманов с пре-

доставлением адаптационных услуг; установление объективных критериев для включения в квоту иммиграции оралманов, включая уровень образования и квалификации, наличие профессионального опыта; упрощение процедур привлечения мигрантов высокой квалификации.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Закон* Республики Казахстан «Об иммиграции» от 26 июня 1992 г. (Утратил силу – Законом РК от 13 декабря 1997 г. № 205) // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1992. № 13–14. Ст. 314.
2. *Закон* «О миграции населения» (Действует с изменениями от 27 марта 2002 г., 12 января и 6 июля 2007 г.).
3. *Постановление* Правительства Республики Казахстан от 16 сентября 1998 г. № 900.
4. *Закон* Республики Казахстан «О занятости населения» от 23 января 2001 г. № 149 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2001. № 3. Ст. 18.
5. *Постановление* Правительства Республики Казахстан от 27 января 2005 г. № 68 // САПП Республики Казахстан. 2005. № 4. Ст. 38.
6. *Постановление* Правительства Республики Казахстан от 27 сентября 2006 г. № 925.
7. *Указ* Президента Республики Казахстан от 28 августа 2007 г. № 399.
8. *Постановление* Правительства Республики Казахстан от 20 ноября 2007 г. № 1110.

Статья представлена научной редакцией «История» 23 августа 2010 г.