

О Концепции миграционной политики Республики Казахстан

Постановление Правительства Республики Казахстан от 5 сентября 2000 года N 1346

В соответствии с постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 февраля 2000 года N 327 P000327_ "Об утверждении Плана мероприятий по исполнению поручений Президента Республики Казахстан, высказанных на расширенном заседании Правительства Республики Казахстан 9 февраля 2000 года", Правительство Республики Казахстан постановляет:

1. Одобрить прилагаемую Концепцию миграционной политики Республики К а з а х с т а н .

2. Агентству Республики Казахстан по миграции и демографии совместно с заинтересованными центральными исполнительными органами, акимами областей, городов Астаны и Алматы разработать в срок до 1 июля 2001 года программу и план мероприятий по реализации данной Концепции.

3. Настоящее постановление вступает в силу со дня подписания.

П р е м ь е р - М и н и с т р

Республики Казахстан

Одобрена постановлением
Правительства Республики Казахстан
от 5 сентября 2000 года N 1346

Концепция миграционной политики Республики Казахстан

Концепция миграционной политики Республики Казахстан (далее - Концепция) представляет собой систему основных принципов, приоритетов, механизмов, задач и методов упорядочения и регулирования миграционных процессов. Под регулированием миграционных процессов в данной Концепции понимается комплекс административных и социально-экономических мер, направленных на стимулирование либо ограничение перемещения людей в направлениях, отвечающих текущим и перспективным потребностям Казахстана и обеспечивающих реализацию прав м и г р а н т о в .

Миграционные процессы влияют на государственную безопасность, общественное согласие, экономическую и демографическую ситуацию в стране.

Миграционная политика является составной частью государственной внешней и внутренней политики Казахстана, ее реализация должна стать одной из приоритетных

поглотило естественный прирост населения этого периода (естественный прирост в 1990-х годах сократился почти в 2 раза, за счет резкого снижения числа родившихся и увеличения числа умерших по отношению к 1980-м годам), но и превысило его более чем в 2 раза.

Миграционная ситуация в Республике Казахстан характеризуется следующими основными процессами:

1. В эмиграции превалирует отъезд представителей русскоязычной части населения, ранее сосланных в Казахстан при царизме, депортированных в годы сталинского режима, направленных на освоение целинных и залежных земель;

2. В иммиграции преобладает приток этнических казахов, который вызван следующими обстоятельствами:

желанием сохранить свою национальную идентичность;
следствиями военных конфликтов;
желанием вернуться на историческую родину.

3. Во внутренней миграции: оттоком населения из сельских населенных пунктов в результате упадка аграрного сектора;

отъездом людей из малых и средних городов из-за остановки градообразующих предприятий и перерабатывающих комплексов;

экологическими причинами из зоны Семипалатинского полигона и Приаралья.

4. Незаконной миграцией, вызванной геополитическим расположением Республики Казахстан, прозрачностью границ со странами Содружества Независимых Государств, отсутствием единой согласованной политики стран содружества и несовершенством законодательной базы.

5. Трудовой миграцией, связанной с привлечением иностранной рабочей силы при существующем избытке собственных трудовых ресурсов на внутреннем рынке труда.

6. Присутствием беженцев, вызванным нестабильной общественно-политической обстановкой в ряде государств.

Присоединение Республики Казахстан к Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года и Протоколу к ней 1967 года накладывает определенные обязательства по приему лиц, претендующих на статус беженца.

Решение проблем миграции определяется перспективами стабилизации социально-экономической обстановки в Казахстане.

2. Цель и принципы миграционной политики

Цель миграционной политики - управление миграционными процессами, обеспечение устойчивого демографического развития, укрепление государственной безопасности страны и создание условий для реализации прав мигрантов.

Миграционная политика Республики Казахстан основывается на принципах: соблюдения и защиты прав мигрантов, недопустимости дискриминации их по признаку расы, национальности, языка, происхождения, вероисповедания, политических убеждений, принадлежности к определенной социальной группе; обеспечения выполнения положений законов в области регулирования миграционных процессов и международных обязательств; сочетания интересов личности и государства, объединения усилий всех ветвей власти и общественных объединений; защиты интересов населения Республики Казахстан, согласования приоритетов Казахстана и государств-партнеров в миграционных процессах на основе равноправного сотрудничества; обеспечения прав и законных интересов местного населения и мигрантов.

3. Приоритеты, основные направления реализации миграционной политики

Анализ современного состояния миграционной ситуации и перспектив ее развития позволяет определить: во-первых, приоритеты в решении миграционных проблем; во-вторых, основные направления, механизмы их решения на переходный период и разработать программу по регулированию миграционных процессов и план по ее реализации на долгосрочную перспективу - период социально-экономической стабилизации и устойчивого развития страны.

Наиболее существенными приоритетами миграционной политики являются: для решения вопросов переходного периода: всемерное содействие обустройству оралманов, их адаптации в местах заселения и интеграции в локальную социальную среду, психологической реабилитации лиц, переживших вооруженные конфликты; предупреждение и предотвращение потоков вынужденной миграции, в том числе незаконной, и негативных последствий, вызываемых ею; обеспечение условий для быстрой интеграции в социальную среду лиц, признанных беженцами, и добровольного возвращения их в государства происхождения; создание и развитие системы иммиграционного контроля на территории Республики Казахстан; содействие сокращению и стабилизации эмиграционных процессов, в том числе предотвращению утечки интеллектуального потенциала республики; обеспечение регулирования внутренней и внешней трудовой миграции; на долгосрочную перспективу: создание социально-экономических предпосылок и на этой основе переориентация

мигранционных

потоков;

создание условий для сохранения и дальнейшего формирования численности населения в важных в геополитическом 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.

Основные направления, механизмы реализации миграционной политики

Для переходного этапа:

1. Всемерное содействие обустройству оралманов, их адаптации в местах заселения и интеграции в локальную социальную среду, психологическая реабилитация лиц, переживших вооруженные конфликты.

Интеграция оралманов на новом месте предполагает:

создание необходимых условий и оказание помощи в реализации гарантируемых государством основных прав и свобод;

разработку и осуществление мероприятий по социальной поддержке, создание системы, позволяющей возвращать и реинвестировать затраченные на обустройство бюджетные средства, содействие в трудоустройстве и переподготовке безработных, поощрение предпринимательской инициативы, обеспечение реального доступа к системе социальной защиты.

Наиболее эффективное увязывание программ помощи оралманам с программами социально-экономического развития регионов подразумевает:

учет интересов местного населения. Следует не допускать возникновения недовольства среди местного населения при оказании помощи оралманам, развитии инфраструктуры в районах их компактного расселения. При этом важно учитывать этническую, культурную, языковую и конфессиональную дистанции между прибывшими мигрантами и местным населением;

приемлемый для местных исполнительных органов и оралманов выбор места жительства;

информирование населения о проблемах адаптации и интеграции оралманов с широким использованием средств массовой информации.

2. Предупреждение потоков вынужденной миграции и предотвращение негативных последствий, вызываемых ею.

Важнейшим направлением предупреждения вынужденной миграции из других государств является всесторонний учет потоков миграции, совершенствование

законодательной базы и изучение социально-экономического положения соотечественников при установлении Республикой Казахстан двусторонних отношений с иностранными государствами.

Органы государственного управления будут содействовать скорейшему заключению и практической реализации двусторонних и многосторонних соглашений, регулирующих процессы переселения граждан и защиту их прав.

Центральные и местные исполнительные органы будут оказывать содействие в получении этническими казахами, проживающими в государствах Содружества Независимых Государств и дальнего зарубежья, объективной информации об условиях переезда, получения статуса оралмана и проживания в Республике Казахстан.

Необходимо ведение мониторинга экологической обстановки во всех регионах Республики Казахстан. В случае, если ситуация не будет отвечать установленным нормам для жизнедеятельности населения, центральные и местные исполнительные органы будут осуществлять мероприятия по ликвидации причин нарушения экологической обстановки, а в случае невозможности сделать это - осуществлять комплекс мероприятий по переселению населения и привлечению к финансированию этих мероприятий предприятий и организаций всех форм собственности, чьи действия привели к нарушению экологической обстановки.

Необходимо разработать и проводить мероприятия по ограничению притока мигрантов в районы с неблагоприятными экологическими условиями.

3. Добровольное возвращение вынужденных иммигрантов и беженцев в государства их происхождения является одним из основных направлений миграционной политики, осуществление которой предполагает:

индивидуальный подход к каждому конкретному лицу;
наличие желания заинтересованного лица вернуться на место постоянного проживания;

участие государства в процессе возвращения;
недопущение дискриминации и соблюдение прав человека, учет национальных обычаев и традиций;

наличие исчерпывающей и объективной информации о ситуации в регионе возвращения. Центральные и местные исполнительные органы должны способствовать получению такой информации, в том числе из независимых источников. Важную роль играют международные и негосударственные организации, наблюдающие за положением в области соблюдения прав человека и личной безопасности.

4. Создание и развитие системы миграционного контроля.

Пресечение незаконной миграции является важнейшим фактором обеспечения безопасности Республики Казахстан, защиты ее экономических интересов и интересов казахстанских граждан.

Существующая система миграционного контроля в Казахстане не адекватна

сложившемуся положению дел с незаконной миграцией. Поэтому при организации управления миграционными процессами необходимо исходить из обеспечения условий выполнения Казахстаном международных обязательств, реализации прав человека и защиты национальных интересов государства, в том числе обеспечения его безопасности.

Новые для Казахстана проблемы, связанные с наплывом иммигрантов, в первую очередь незаконных, требуют координированных усилий государственных органов в пределах своей компетенции.

Незаконные иммигранты, прибывающие в Казахстан и находящиеся на его территории, более мобильны и подготовлены к действиям по достижению своих целей, в чем они находят помощь со стороны своих диаспор и общин.

Основой для предотвращения и пресечения незаконной миграции должен стать комплексный подход к решению этой проблемы и совместные действия исполнительных органов по следующим направлениям:

ускорение процесса создания действенной единой системы иммиграционного контроля;

совершенствование миграционного законодательства, предусматривающего, с одной стороны, защиту законных прав мигрантов, с другой - принятие мер, в том числе и осуществление депортаций иностранцев и лиц без гражданства, нарушивших законодательство Республики Казахстан;

создание условий для быстрой интеграции в социально-экономическую жизнь страны лиц, признанных беженцами;

создание сети специализированных центров временного размещения для иностранцев и лиц без гражданства, не имеющих определенного правового статуса;

активизация договорного процесса с каждым из государств-членов Содружества Независимых Государств и заключение соответствующих соглашений в рамках Содружества с четким определением в них обязательств и ответственности за положение на внутренних и внешних границах, в борьбе с незаконной миграцией;

повышение в пределах действующего законодательства Республики Казахстан ответственности местных исполнительных органов за соблюдение норм и правил пребывания иностранцев и лиц без гражданства на подведомственных им территориях;

совершенствование деятельности государственных органов по вопросам въезда, пребывания и выезда иностранцев и лиц без гражданства и укрепление сотрудничества и взаимодействия между ними;

формирование в масштабе государства системы единого учета иностранцев и лиц без гражданства, позволяющего постоянно иметь информацию об их численности, местах размещения, формирования из них диаспор и общин на этнической или другой основе (миграционный информационный центр).

5. Регулирование трудовой миграции.

Центральным и местным исполнительным органам необходимо осуществлять меры по усилению взаимодействия в решении проблем трудовой миграции, включая контроль за привлечением и использованием иностранной рабочей силы, защиту отечественного рынка труда, обеспечение приоритетного права казахстанских граждан на занятие вакантных рабочих мест, легализацию пребывающих на территории Республики Казахстан трудящихся-мигрантов, соблюдение работодателями условий трудовых контрактов. Осуществить меры по борьбе с незаконной трудовой миграцией и организовать контроль за своевременным выездом из Казахстана иностранных работников по завершению работы и депортацию иностранцев, принятых на работу с нарушением действующего законодательства.

Ожидается трансформация производительных сил страны, при которой преимущественное развитие получают западные, северные, восточные и южные регионы. В центральном регионе сохраняют преимущественное развитие города и поселки, специализированные по горнодобывающей и перерабатывающей отраслям.

Сельское население будет перемещаться из зон с низким естественным плодородием земли в зоны с более высоким плодородием не ниже 60-90 баллов кадастровой оценки земли.

В сельском хозяйстве ожидается создание новых рабочих мест в зонах с благоприятными природно-климатическими условиями, и наоборот, в зонах ниже 50 баллов кадастровой оценки земли будет сохраняться процесс свертывания сельскохозяйственного производства и отток населения как следствия сокращения рабочих мест.

Политика народонаселения будет предусматривать активные меры, способствующие отселению людей из зон неэффективного производства в регионы благоприятные для проживания и работы.

Существующая миграция трудоспособного населения из села в город будет упорядочена и сформирована в новую пропорцию, при которой на селе останется проживать примерно 25 % населения.

Новые рабочие места создадут миграционную волну экономически активного населения. Миграция населения будет осуществляться в соответствии с размещением производственных мощностей и с учетом создания рабочих мест.

Трудоспособная часть населения будет перемещаться в зоны эффективного землепользования и развитой инфраструктуры.

На долгосрочную перспективу:

1. Размещение населения на основе переориентации миграционных потоков посредством направленной социально-экономической политики.

По мере нормализации социально-экономической ситуации в стране, наряду с традиционным направлением миграции из села в город, может появиться новое направление миграций, состоящее из перемещения населения из южных регионов в

с е в е р н ы е .

Миграция из села в город отвечает долгосрочным интересам казахстанского общества, если она базируется на ускоренном развитии отраслей сельской экономики, повышении производительности труда при соблюдении принципа обеспеченности внутреннего рынка продовольственными товарами.

Государство, в лице центральных и местных исполнительных органов, сохранит за собой ответственность за развитие инфраструктуры и социальной сферы. Привлечение рабочей силы на конкурентоспособные предприятия частного сектора, включая набор работников, их переселение и предоставление всех видов льгот, компенсирующих дискомфортные условия жизни и труда, будут осуществляться за счет предприятий.

2. Обеспечение цивилизованной интеграции Казахстана в международный рынок труда, стимулирование возвращения квалифицированных специалистов из числа э м и г р а н т о в .

Республика Казахстан в рамках ограничений, накладываемых на нее международными договорами, будет осуществлять регулирование внешней миграции с целью защиты своих экономических интересов, включая внутренний рынок труда.

При привлечении иностранной рабочей силы Республика Казахстан будет руководствоваться своими геополитическими и экономическими интересами, осуществляя первоочередной прием трудящихся-мигрантов, являющихся носителями высокой квалификации, ценных и недостаточно представленных на внутреннем рынке труда профессий и специальностей.

Важной задачей является стимулирование возвращения в Казахстан соотечественников, ранее выехавших за границу на постоянное место жительства или по трудовым контрактам, в первую очередь ученых, других категорий высококвалифицированных специалистов, предпринимателей - потенциальных и н в е с т о р о в .

3. Обеспечение контролируемости иммиграционных процессов на территории Республики Казахстан предусматривает:

введение и осуществление единого иммиграционного контроля посредством развития и совершенствования деятельности миграционных органов, включая посты миграционного контроля и миграционную инспекцию;

создание политических и социально-экономических условий для выполнения международных обязательств по приему лиц, ищущих убежища;

разработку специализированных программ по быстрой интеграции и созданию условий для использования в интересах республики интеллектуального и трудового потенциала иммигрантов .

4. Поддержка и развитие конструктивных взаимоотношений с соотечественниками за р у б е ж о м .

В перспективе в разных государствах, прежде всего на территории бывшего Союза

Советских Социалистических Республик, будут существовать достаточно многочисленные диаспоры, связанные с Казахстаном этническими корнями. Центральные и местные исполнительные органы будут проводить политику приоритетного развития взаимовыгодных политических, экономических, культурных связей с указанными государствами и осуществлять комплекс мер по:

содействию родственному общению, упрощению процедур пересечения границы и пребывания на территории Казахстана;

обеспечению преференций для соотечественников, проживающих в иностранных государствах, перед иными иностранцами в части приоритетного доступа к осуществлению трудовой деятельности и инвестиционных проектов, учебе, получению гражданства и вида на жительство в Республике Казахстан;

развитию приграничного сотрудничества, в том числе осуществлению совместных экономических и культурных проектов.

5. Обеспечение условий для быстрой интеграции в социальную среду лиц, признанных беженцами.

В зависимости от реальных социально-экономических условий, сложившихся в Казахстане, специфики рыночных отношений разработать механизмы интеграции в социальную среду лиц, признанных беженцами.

4. Задачи миграционной политики

При реализации миграционной политики перед органами государственной власти Республики Казахстан, общественными объединениями стоят следующие задачи:

1. В области внешней политики:

выработка и осуществление на межгосударственном уровне двустороннего и многостороннего формата механизмов решения проблем оралманов, беженцев, вынужденных переселенцев;

сотрудничество государств-участников Содружества Независимых Государств в предотвращении конфликтов и мирном разрешении этнических и региональных проблем;

заключение межгосударственных договоров Республикой Казахстан по регулированию миграционных процессов и обмену соответствующей информацией со странами происхождения мигрантов;

гармонизация национальных законодательств по вопросам миграции; присоединение Казахстана к двусторонним и многосторонним соглашениям о правах трудящихся-мигрантов;

достижение Республикой Казахстан межгосударственных и межправительственных договоренностей по упрощению приграничной торговли, облегчению культурных, социально-бытовых и иных контактов;

содействие реализации прав соотечественников на полноправное политическое, социально-экономическое и культурное развитие в странах проживания и обеспечение духовных и иных связей с Казахстаном;

взаимодействие с миграционными службами зарубежных стран, международными негосударственными и гуманитарными организациями в интересах решения миграционных проблем.

2. В области внутренней политики и социально-экономической сфере: создание условий для обустройства, развития государственной адресной социальной помощи и поддержки оралманов;

согласование приоритетов демографической и миграционной политики с основными направлениями социально-экономических реформ Республики Казахстан;

разработка и реализация миграционных программ с учетом приоритетов миграционной политики;

включение комплекса мер по обустройству оралманов в состав региональных программ социально-экономического развития;

мониторинг социально-экономической ситуации в регионах республики, на рынках труда, жилья и культурно-бытовой сферы;

взаимодействие с общественными организациями, оказывающими помощь оралманам;

разработка нормативных правовых актов, предусматривающих вопросы контроля за въездом и выездом иностранцев и лиц без гражданства, а также их пребыванием на территории Республики Казахстан.

3. В области законодательства - принятие законов Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов, касающихся миграционной политики.

4. В информационной сфере: формирование и распространение идей духовного единства, дружбы народов, общественного и межнационального согласия;

распространение знаний об истории и культуре народов Казахстана;

учет национальных обычаев и традиций мигрантов;

содействие средствам массовой информации в объективном освещении правового и социально-экономического положения мигрантов;

формирование позитивного общественного мнения, способствующего эффективному решению миграционных проблем;

объективное информирование населения Республики Казахстан о специфике психологии мигрантов, мотивации и проблемах мигрантов, сложностях их адаптации;

налаживание системы сбора и распространения информации об инвестиционных проектах в сфере миграции.

5. Формы и методы реализации миграционной политики

Главной формой реализации миграционной политики является программно-целевой метод - разработка и реализация республиканской миграционной программы, иных целевых программ, региональных программ местных исполнительных органов, направленных на решение миграционных проблем. Программы должны предусматривать правовые, организационные и экономические меры, включая дифференцированный подход к решению проблем разных категорий мигрантов.

Учитывая всесторонний характер воздействия миграционных процессов на государственную безопасность, общественное согласие, экономическую и демографическую ситуацию в стране, в разработке и реализации миграционной политики должны участвовать центральные и местные исполнительные органы.

(Специалисты: Мартина Н.А., Петрова Г.В.)