

Досжанов Булат Болатулы
кандидат юридических наук, старший преподаватель
Уральского государственного педагогического
университета имени М.Утемисова

Некоторые проблемы законодательного обеспечения миграционной политики в Казахстане

Автор статьи затрагивает актуальные для Казахстана проблемы по дальнейшему совершенствованию и развитию законодательства в сфере миграционной политики.

Основываясь на анализе некоторых концептуальных политико-правовых документах и статистических данных, автор констатирует, что репатриация этнических казахов - достаточно сложный процесс. Однако, положительное решение проблем репатриации казахов на историческую родину, позволит решить в Республике целый ряд социально-экологических и демографических проблем.

The author touches topical for Kazakhstan issues for further improvement and development of legislation in the sphere of migration policy.

Based on the analysis of some of the conceptual political, legal documents and statistical data, the author notes that the repatriation of ethnic Kazakhs - quite a complicated process. However, the positive solution to the problems of repatriation of Kazakhs to their historic homeland, the Republic will address a number of socio-ecological and demographic problems.

Ключевые слова: миграция, иностранный гражданин, лица без гражданства, беженцы, оролман.

В целях правового регулирования процессов миграции в Республике Казахстан в 1990-е гг. были приняты следующие нормативно-правовые акты. Это:

- Закон Республики Казахстан «О гражданстве» от 20 декабря 1991 г.¹;
- Указ Президента «О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан» от 19 июня 1995 г.²;
- Указ Президента Республики Казахстан «О порядке предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в Республике Казахстан» от 15 июля 1996 г.³;
- Указ Президента Республики Казахстан «О порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Казахстан» от 27 сентября 1996 г.⁴ и др.

Основой процесса возвращения казахов на их историческую родину - Республику Казахстан стала Конституция Республики Казахстан 1995 г. Так, в преамбуле Конституции РК говорится о том, что народ Казахстана, объединенный общей исторической судьбой, созидает государственность на исконной казахской земле, чем и закладывается основа к объединению всех казахов на своей исторической родине.

В соответствии с Конституцией РК 1995 и Декларацией о государственном суверенитете Республика Казахстан принимает на себя обязательство осуществлять практическую поддержку для этнического возрождения национальной культуры, духовности, сохранения и развития языка, традиций и обычаев более чем 4 миллионов казахов, живущих за границей. Проведение процесса репатриации является одним из проявлений данной поддержки.

В Республике Казахстан вопрос возвращения казахов на их историческую родину был связан с проблемами беженцев, потому что часть казахов, особенно в Иране, нуждалась в государственной защите. Казахское меньшинство в Иране - потомки тех, кто был вынужден бежать от Советской

¹ См. Республика Казахстан. Закон от 20 декабря 1991г. О гражданстве// Справочная система «Юрист».

² См. Президент Республики Казахстан. О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан: Указ от 19 июня 1995г.// «Справочная система «Юрист».

³ См. Президент Республики Казахстан. О порядке предоставлении политического убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в Республике Казахстан: Указ от 15 июля 1996г.// «Справочная система «Юрист».

⁴ См. Президент Республики Казахстан. О порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Казахстан: Указ от 27 сентября 1996 г // Справочная правовая система «Юрист».

власти во время гражданской войны (1918-1920) и коллективизации (1929-1932). Некоторые из них являлись казахскими военными беженцами из Афганистана в 1980-х годах. Эти афганские казахи были военными беженцами, но до 1993 г. они не имели никаких социальных и гражданских прав, не получили гражданство или любую поддержку от Иранского правительства. Они жили в Иране в тяжелейших условиях более десяти лет без жилья и надлежащих документов.

После принятия Закона РК «О миграции» от 13 декабря 1997 г. Правительство Казахстана учредило Департамент миграции при Министерстве труда и социального обеспечения, которое в последствие было преобразовано в Агентство по миграции и демографической политике.

С 1995 года в государственный бюджет была введена специальная статья расходов, связанных с репатриационными мероприятиями.

Таким образом, целью этнической репатриации является воссоединение этнических казахов на своей исторической родине, соединение народа в единое целое и в конечном итоге обеспечение суверенитета РК. Создается специальный государственный орган, занимающийся вопросами репатриации.

По мнению известного казахстанского исследователя доктора исторических наук, профессора Г. Мендикуловой, процесс возвращения казахов на историческую родину является важным для Казахстана по следующим причинам.

Во-первых, стабилизируется демографическая ситуация и изменяется этнический баланс, восполняя миграционные потери и этно-демографические диспропорции прошлых десятилетий;

Во-вторых, он способствует восстановлению исторической справедливости и является данью исторической традиции, важным шагом на пути консолидации казахской нации;

В-третьих, оралманы имеют большой опыт адаптации и выживания в условиях инонациональной среды и рыночных отношений, могут оказать воздействие на модернизацию экономического менталитета казахстанцев;

В-четвертых, казахи зарубежья являются носителями знаний самобытной казахской культуры и языка, что является существенным вкладом в духовную «копилку» нации;

В-пятых, репатриация зачастую преподносится как составная часть национальной идеи⁵.

Начиная с 1998 г. основой дальнейшего развития всего законодательства страны, в том числе и миграционного, стало Послание Президента страны народу Казахстана «Казахстан – 2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев». В этом Послании подчеркивалось, что в ранг ведущих приоритетов национальной безопасности должна быть выдвинута сильная демографическая и миграционная политика.

При этом предполагалось, что иммиграция этнических казахов из-за рубежа будет способствовать как росту населения, так и увеличению доли коренного населения в общей численности населения. Вопросы репатриации, обустройства, интеграции оралманов (репатриантов) в общество были заявлены в качестве наиболее важных приоритетов миграционной политики и деятельности основного исполнительного органа.

Здесь также особое значение имеет Концепция репатриации этнических казахов на историческую родину⁶.

В ней отмечается, что все этнические казахи, проживающие за рубежом, имеют право вернуться на свою историческую родину. На период принятия Концепции за пределами РК проживало около 4,1 млн. этнических казахов.

⁵ См. Мендикулова Г.М. Исторические судьбы казахской диаспоры: происхождение и развитие: Дисс... доктора исторических наук: 007.00.02.- Алматы, 1999.-335 с.

⁶ См. Правительство Республики Казахстан. О Концепции репатриации этнических казахов на историческую родину: Постановление №900 от 16 сентября 1998г. // Правовой справочник «Законодательство».- Алматы: Юрист, 2005.- С.17.

Репатриация казахов на свою историческую родину представляется в Концепции одним из главных приоритетов миграционной политики Республики Казахстан. Основной целью Концепции является создание реальных механизмов репатриации этнических казахов на историческую родину, в том числе их организованное переселение и создание условий для жизнедеятельности в местах поселения. Главными задачами при репатриации казахов являются действенная организация переселенческих мероприятий и их эффективное финансирование.

В результате возврата этнических казахов на историческую родину рассматриваются увеличение численности и естественного прироста населения, оздоровление демографической ситуации в стране.

Особое значение имеет также Концепция миграционной политики Республики Казахстан, согласно которой должна оказываться полная поддержка переселению и местному приему оралманов, их адаптации в местах проживания⁷, а также указ Президента «О квоте иммиграции оралманов на 2005 – 2007 гг.». С принятием этого документа, государство ставит перед собой задачу - провести координацию программ поддержки оралманов с программами социально-экономического развития областей (регионов) Казахстана, а также информировать население о проблемах адаптации и интеграции оралманов через средства массовой информации. При этом процесс репатриации в Казахстане происходит согласно выделяемой государством ежегодной квоте миграции⁸.

В прямой взаимосвязи с государственно-правовым регулированием репатриации соотечественников состоит государственная политика в отношении соотечественников за рубежом. Так, в 2004 году принята

⁷См. Правительство Республики Казахстан. О Конвенции репатриации этнических казахов на историческую родину: Постановление № 900 от 16 сентября 1998г. // Правовой справочник «Законодательство». Алматы: Юрист, 2005. – С.17.

⁸См. Правительство Республики Казахстан. Концепция миграционной политики: Постановление от 5 сентября 2000г. // Правовой справочник: «Законодательство».- Алматы; Юрист, 2005. – С.32.

Государственная программа поддержки соотечественников, проживающих за рубежом на 2005-2007 годы⁹.

Программа представлена комплексом мероприятий и состоит из шести основных разделов: научное обеспечение; нормативно-правовая база; образование; культура, туризм и спорт; вопросы книгоиздания и средств массовой информации; организационные меры.

1. Целью государственной политики в отношении соотечественников за рубежом является создание государственной системы по социально-экономической, правовой защите и поддержке соотечественников, проживающих за рубежом, как составной части единой казахской нации; совершенствование нормативной правовой базы по вопросам поддержки соотечественников, проживающих за рубежом; создание условий для налаживания тесных экономических контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом; создание условий для поддержания на постоянной основе культурно-гуманитарных связей с соотечественниками, проживающими за рубежом; информационное обеспечение соотечественников, проживающих за рубежом; создание условий для подготовки соотечественников, проживающих за рубежом, к обучению в учебных заведениях Республики Казахстан¹⁰, содействие в консолидации зарубежной казахской диаспоры¹¹.

Основной организацией, осуществляющей связи с зарубежными казахами является Всемирное сообщество казахов. Это сообщество организует различные встречи, конференции, «круглые столы», совещания, гастроли художественных коллективов, всевозможные выставки. Особое значение для налаживания общения с Родиной и реализации политики репатриации является проведение малых курултаев в немецких городах

⁹См. Президент Республики Казахстан. О квоте иммиграции оралманов на 2005-2007 годы: Указ от 27 декабря 2004г. // Правовой справочник: «Законодательство».- Алматы: Юрист, 205.- С.21.

¹⁰ См. Президент Республики Казахстан. Государственная программа поддержки соотечественников, проживающих за рубежом, на 2005-2007 годы: Указ от 21 ноября 2005г.//Правовой справочник «Законодательство».- Алматы: Юрист, 2005. – С.24.

¹¹См. президент Республики Казахстан. О Государственной программе развитие образования в Республике Казахстан на 2005-2010 годы: Указ от 11 октября 2004г. октября 2004г.// Правовой справочник «законодательство».- Алматы; Юрист, 2005.

Кельне и Берлине, шведском Вестерос, турецком Стамбуле, российском Алтайском крае.

Так, согласно официальным данным, предоставленным Министерством труда и социальной защиты населения РК, с 1991 года по 1 апреля 2006 года приняла 505212 (128343 семей) оралманов из стран ближнего и дальнего зарубежья. Основными странами прибытия оралманов являются: Узбекистан – 312942 чел. (61,9 %) , Монголия – 74478 чел.(14,7 %), Туркменистан – 44027 (8,7 %), Китай – 28134 чел. (5,6 %).

За первый квартал 2006 года в республику из государств дальнего и ближнего зарубежья переселились 5498 семей (23721 человек) этнических казахов.

Из общего числа прибывших оралманов (23721 чел.) в трудоспособном возрасте – 12771 чел., дошкольного возраста - 3798 чел., школьного возраста – 5800 чел., пенсионного возраста – 1352 человек. Среди оралманов трудоспособного возраста : докторов наук – 2 чел., кандидатов наук – 8 чел., высшее образование имеют – 937 чел., н/высшее – 247 чел., ср/специальное – 2477 чел., общее среднее – 7179 чел., не имеют образование – 1931 чел. Состав оралманов по имеющимся профессиям: творческие работники – 16 чел., работники образования - 681 чел., медработники – 436 чел., государственные служащие – 36 чел., предприниматели – 410 чел., сельхозработники – 3682 чел¹².

В 2005 году в выступлении на третьем всемирном курултае казахов в Астане Президент страны Н.А. Назарбаев отметил, что среди стран Содружества Независимых Государств Казахстан – единственное государство, которое системно занимается репатриацией рассеянных по миру зарубежных соотечественников и выделяет для этого солидные бюджетные средства, а в масштабах всего планетарного сообщества оно – одно из трех¹³.

¹² См. Статистическая информация об оралманах. // <http://www.enbek.kz/tips/tipsdetail.php>

¹³ См. Назарбаев Н. А. Выступление Президента Кыргызской Республики на III Всемирном курултае казахов, Астана, 29 сентября 2005.// Правовой справочник «Законодательство». – Алматы; Юрист 2007г. С-19.

2. Анализ существовавших нормативных правовых актов, регулирующих правовую основу процесса возвращения казахов на их историческую родину, говорит о том, что на настоящем этапе государственно-правового регулирования репатриации миграционная политика Республики Казахстан переходит на новый качественный уровень. Принимаются основные программные документы, законы и подзаконные акты, динамично развивается миграционное законодательство, выделяются значительные средства из республиканского бюджета для эффективной реализации политики репатриации, а также налаживаются политические связи с казахской диаспорой за рубежом. Казахстан постепенно становится одной из трех стран в мире, активно проводящих политику репатриации.

Таким образом, 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 совершенствование внутренней законодательной базы для успешной реализации программы приема и обустройства переселенцев на основе их прав и законных интересов в соответствии с Конституцией Республики Казахстан.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Республика Казахстан. Закон от 20 декабря 1991 г. О гражданстве // Справочная правовая система «Юрист».
2. Президент Республики Казахстан. О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан: Указ от 19 июня 1995 г. // Справочная правовая система «Юрист».
3. Президент Республики Казахстан. О порядке предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в Республике Казахстан: Указ от 15 июля 1996 г. // Справочная правовая система «Юрист».

4. Президент Республики Казахстан. О порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Казахстан: Указ от 27 сентября 1996 г // Справочная правовая система «Юрист».
5. Мендикулова Г.М. Исторические судьбы казахской диаспоры: происхождение и развитие: Дис...д-ра истор. наук: 07.00.02. - Алматы, 1999. – 335 с.
6. Правительство Республики Казахстан. О Концепции репатриации этнических казахов на историческую родину: Постановление №900 от 16 сентября 1998 г. // Правовой справочник «Законодательство». – Алматы: Юрист, 2005. – С. 17.
7. Правительство Республики Казахстан. Концепция миграционной политики: Постановление от 5 сентября 2000 г. // Правовой справочник «Законодательство». – Алматы: Юрист, 2005. – С.32.
8. Президент Республики Казахстан. О квоте иммиграции оралманов на 2005-2007 годы: Указ от 27 декабря 2004 г // Правовой справочник «Законодательство». – Алматы: Юрист, 2005. – С. 21
9. Президент Республики Казахстан. Государственная программа поддержки соотечественников, проживающих за рубежом, на 2005-2007 годы: [Указ](#) от 21 ноября 2005 г // Правовой справочник «Законодательство». – Алматы: Юрист, 2005. – С.24.
10. Президент Республики Казахстан. О Государственной программе развития образования в Республике Казахстан на 2005-2010 годы: [Указ](#) от 11 октября 2004 г. // Правовой справочник «Законодательство». – Алматы: Юрист, 2005.
11. Правительство Республики Казахстан. [Отраслевая программа](#) миграционной политики Республики Казахстан на 2001-2010 годы: Постановление от 29 октября 2001 г. // Правовой справочник «Законодательство». – Алматы: Юрист, 2005. – С.18.
12. Статистическая информация об оралманах // [http:// www.enbek.kz /tips/tipsdetail.php](http://www.enbek.kz/tips/tipsdetail.php)

13. Назарбаев Н.А. Выступление Президента Республики Казахстан на III Всемирном курултае казахов, Астана, 29 сентября 2005 г. // Правовой справочник «Законодательство». – Алматы: Юрист, 2007. – С.19.