

ОСОБЕННОСТИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И ЕЕ РИСКИ В ЕАЭС

Мухаметжан Аяулым Алтынбайқызы

muhametzhanova_ayaulym@mail.ru

Докторант 1-го курса факультета международных отношений,

Нур-Султан, Казахстан

Научный руководитель – М.В. Лапенко

Миграционная политика является одним из важнейших факторов укрепления интеграционных связей на постсоветском пространстве. В настоящее время Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия и Россия в составе Евразийского экономического союза (ЕАЭС) углубляют интеграционные процессы и способствуют развитию единого трудового пространства.

С первых лет независимости регулирование миграционных процессов относится к одному из важных направлений государственной политики. Создано и в соответствии с динамикой миграционной ситуации совершенствуется миграционное законодательство. 26 июня 1992 года был принят Закон "Об иммиграции". С провозглашением независимости Правительство заявило о готовности государства принять казахов ближнего и дальнего зарубежья, желающих вернуться на историческую Родину. Указом главы государства ежегодно утверждаются квоты иммиграции, определяющие численность семей репатриантов, принимаемых Казахстаном. Согласно официальным данным в 90-е годы в Казахстан прибыло около 180 тысяч репатриантов, а фактически в Казахстан за период независимого развития прибыло в два раза больше репатриантов.

В 1997 году были приняты Закон «О миграции населения» и отраслевая Программа миграционной политики Республики Казахстан на 2001-2010 годы, основными целями которой являлись обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, создание всех необходимых условий по реализации прав мигрантов, а также укрепление государственной безопасности страны. Решениями Правительства предусмотрены предоставления жилья, меры, направленные на всемерное содействие обустройству «оралманов», их адаптации в местах заселения и интеграции в локальную социальную среду. Также Правительством страны принята «Концепция миграционной политики Республики Казахстан», которая направлена на совершенствование существующих и развитие качественно новых механизмов управления миграционными процессами. Центральное место в миграционной политике Республики Казахстан занимает регулирование этнической миграции [1].

В свете современных проблем миграции Казахстан входит в группу повышенного риска. Основные предпосылки такого положения носят объективный характер и в первую очередь связаны с геополитическим положением страны. Расположение Казахстана между Европой и Азией, огромная протяженность его границ, с такими демографически напряженными странами, как КНР, Узбекистан, а также ближнее соседство с южными территориями Центрально-Азиатского региона, с Южной Азией, Кавказом и т.д. превращают регион в удобную транзитную зону для всевозможных групп мигрантов, а также в перспективно привлекательное место для их постоянной жизнедеятельности.

Цель миграционной политики Республики Казахстан состояла в уменьшении негативных последствий миграционных процессов в рамках сохранения и развития национальной идентичности и безопасности страны путем максимального сокращения незаконной и формирования селективной миграции.

Показательная тенденция валового увеличения миграций: если в 1997 году в нашу страну въезжало с различными целями около 60 тыс. человек, то только в 2003 году их оказалось свыше 800 тыс. Однако главный момент, способный внести существенные

коррективы в миграционную ситуацию в Казахстане, связан с ростом и комплексным усилением Китая. Исходя из базовых характеристик этой страны, она имеет все шансы уже в недалеком будущем выступить в роли новой глобальной державы. Вместе с тем, некоторые из ее характеристик и тенденций развития создают известные риски для сопредельных государств. Таковыми служат главным образом демографические характеристики КНР - страны с самым многочисленным на планете и очень мобильным населением [2].

Согласно переписи 1989 года, в Казахстане проживала китайская диаспора численностью 3,6 тыс. человек. Однако с начала 1990-х годов ситуация начала быстро меняться - миграционный поток из КНР набирает силу, и на сегодня КНР выступает одним из основных поставщиков незаконных мигрантов в Казахстан.

После установления дипломатических отношений между РК и КНР в январе 1992 года были 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. Оно в значительной степени способствовало развитию торговых контактов, в первую очередь приграничной торговли и «шоп-туризма». По данным пограничных служб, в течение 1993-1995 годов 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 из РК в другие страны. Сам по себе факт появления в стране столь значительной группы иностранных граждан, принадлежащих чужой культуре, является вызовом для ее безопасности. Неконтролируемый въезд большого числа китайских граждан на территорию Казахстана действительно вызвал обострение криминогенной обстановки и отрицательно воспринимался различными слоями населения, порождая опасения «китаизации» Казахстана.

Руководствуясь стремлением прекратить негативные проявления установленного безвизового порядка, вскоре казахстанской стороной было принято решение о необходимости ужесточения режима межстрановых поездок. В результате чего были подписаны новые казахстанско-китайские соглашения, предусматривавшие безвизовый режим взаимных поездок только для владельцев дипломатических и служебных паспортов. Такое своевременное решение, безусловно, способствовало некоторой нормализации обстановки на казахстанско-китайской границе, однако остановить поток нелегальных мигрантов из Китая уже было невозможно [3].

Казахстан - одно из трех государств мира и единственная страна в СНГ, которая провозгласила и реализует этническую миграционную политику, системно занимается репатриацией рассеянных по миру соотечественников. Начиная с 1991 года, Республика Казахстан приняла более 703 тысяч этнических казахов.

Исследования показывали, что среди факторов, влияющих на миграцию, политические являются столь же важными, наряду с факторами социально-экономического характера. Очевидно, однако, что экономические факторы вряд ли являются единственными, т.к. сотни тысяч людей уезжали в Россию, в страну, которая сама находилась в экономическом кризисе и, кроме того, ее политическая жизнь характеризуется большой непредсказуемостью. Вряд ли и политический фактор можно назвать основным, и это подтверждает пример Балтийских стран. Права русских как граждан и как этнических меньшинств там нарушаются, однако эмиграция из Балтийских государств незначительна в связи с благоприятной экономической ситуацией в этих странах.

По оценкам Международной организации по миграции, Казахстан относится к странам, в которых наблюдаются наиболее активные миграционные процессы. А значит, в условиях мирового кризиса Казахстан в сравнении с соседними государствами испытывает и большое давление иммиграционных потоков, которые неизбежно влияют на социально-экономическую ситуацию в стране [4].

Пандемия изменила динамику миграционных процессов в Казахстане. Впервые за последние семь лет, количество выезжающих не увеличилось, а сократилось. Это

подтверждают статистические данные Бюро национальной статистики агентства по стратегическому планированию и реформам.

По данным БНС РК, за январь-декабрь 2020 года из Казахстана на постоянное место жительства в другие страны выехали 29,1 тыс. граждан, прибыли в РК 11,4 тыс. человек. Разница между приехавшими и уехавшими – миграционный отток – составила минус 17,6 тыс.

Сводные данные из годовых статистических сборников БНС РК за 2010-2020 годы позволяют сделать вывод – сальдо миграции Казахстана имеет отрицательные значения уже больше 10 лет. А с 2013 года данный показатель каждый год только увеличивался, то есть количество уехавших ежегодно становится все больше, чем прибывших. По итогам 2020 года миграционный отток сократился с минус 33 тыс. человек до минус 17,6 тыс. человек, или на 46,6%.

Таблица 1. Сводные данные выбывших за пределы Республики Казахстан по странам входящим в ЕАЭС за последние 10 лет до мировой пандемии COVID19

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Всего	26541	32920	29722	24384	28946	30047	34900	37725	41868	45225
Армения	1	4	6	6	7	3	2	1	4	6
Беларусь	705	791	663	1052	1605	605	399	289	343	355
Кыргызстан	83	89	97	128	139	164	144	195	204	177
Россия	23499	29850	26998	20839	23859	25682	30277	32874	36778	39774

Таблица 2. Сводные данные прибывших в Республику Казахстан по странам входящим в ЕАЭС за последние 10 лет до мировой пандемии COVID19

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Всего	42057	38016	28296	24105	16784	16581	13755	15595	12747	12255
Армения	219	205	164	130	96	200	101	70	72	34
Беларусь	131	116	110	99	201	175	155	123	113	75
Кыргызстан	1501	1779	1139	1455	932	695	590	662	497	374
Россия	8239	6629	4935	4278	3711	3905	3723	4346	3901	3378

По информации из статистического сборника «Миграция населения РК» за январь-декабрь 2020 год, по национальному признаку наибольший удельный вес среди уехавших имеют русские (70%). Доля выехавших украинцев -7%, казахов – 4,5%. Большая часть эмигрантов – жители городов. 86% всех переезжающих выбирают для нового места жительства Российскую Федерацию.

Численность трудящихся – мигрантов стран Союза в первом полугодии относительно того же периода 2019 года сократилась почти на 41% – с 471 тысячи трудящихся до 279 тысяч. Больше всего это затронуло рынок труда в России – количество трудящихся уменьшилось с 444 тысяч до 247 тысяч. В основном страну покинули трудовые мигранты из Кыргызстана, а также из Армении [5].

В Армении, Беларуси и Казахстане отмечается небольшой рост числа трудящихся. В Кыргызстане в этом году, как и в предыдущем, не зарегистрированы трудящиеся из стран Союза.

Хотелось бы напомнить, что трудящиеся ЕАЭС – граждане страны Союза, которые на законных основаниях временно находятся в другой стране Союза и осуществляют там трудовую деятельность. И это право необходимо им обеспечить даже в условиях пандемии.

С точки зрения системности, объемов и направленности миграционных потоков важно отметить, что наряду с тем, что Казахстан позиционирует себя в качестве государства-реципиента как в регионе Центральная Азия, так и на постсоветском пространстве, вторым после России, в рамках ЕАЭС страна также является и государством-донором трудовых мигрантов. Казахстан принимает трудовых мигрантов из Кыргызстана, Беларуси и России.

Потоки из Казахстана направлены большей частью в Россию. В данном контексте речь идет о квалифицированной рабочей силе, регулируемой миграции.

Казахстанцам сегодня пришлось столкнуться не только с проблемами внутри страны в связи с пандемией, но и за ее пределами, в частности в странах, входящих в Евразийский экономический союз. Еще несколько месяцев назад сложно было представить, что работа ЕАЭС, богатая планами и перспективами, столкнется с глобальным кризисом, вызванным пандемией. Когда в рамках объединения был снят таможенный контроль на внутренних границах, а граждане стран ЕАЭС могли осуществлять трудовую деятельность в любой союзной стране без получения разрешения, это привело к увеличению трансграничной мобильности, которая формировала более позитивное отношение людей к процессам интеграции. Однако сегодня меры, предпринятые государствами в борьбе с коронавирусом, сильно ограничили возможности и свободы выхода за пределы национальных границ. Из этих четырех свобод в ЕАЭС пандемия больше всего повлияла на единый рынок услуг и общий рынок труда. Новые, непривычные условия труда и жизни вместо формирующегося многогранного ЕАЭС вызвали эмоциональные импульсы и разнообразные высказывания по поводу будущего постсоветских интеграционных объединений [6].

Цифровизация рынка труда позволит далее развивать единый рынок трудовых ресурсов с учетом современных технологий. Однако, чтобы оцифровать общий рынок труда ЕАЭС, нужна скоординированная доброжелательная политика в сфере трудовой миграции, заинтересованность государств-членов, в том числе через формирование общего миграционного пространства.

Инициаторы и разработчики считают, что единая цифровая система содействует «организованному привлечению трудящихся, снижению финансовых рисков, а также повышению комфортности трудоустройства».

С помощью электронной биржи труда государства-члены получают информацию о состоянии рынка трудовых ресурсов в странах ЕАЭС. Предполагается, что электронная система будет оказывать практически все сопутствующие процессу трудоустройства услуги. Например, регистрация в государственных органах страны трудоустройства, обращение за получением медицинской помощи, запись детей в учреждения образования и прочее [7].

В целом проблема миграции есть проблема не сугубо внутривластная, как пытаются показать официальные власти, а серьезная внешнеполитическая проблема. Наряду с этим существует неспособность и нежелание властей остановить своих граждан, мигрирующих с различными целями и на разных основаниях. С одной стороны, каким образом создается сфера занятости для множества граждан, оказавшихся в сложном экономическом положении в результате реформ, что отчасти способствует решению социальных проблем в ЕАЭС.

Миграция не сбалансирована правительством стран ЕАЭС, что приводит к ухудшению социальной и экономической жизни населения Республики Казахстан. Из-за нестабильной ситуации с ЕАЭС и неожиданному появлению пандемии миграция в зарубежные страны, особенно на запад даст большой шаг, что будет отражаться как с негативной стороны, так и с позитивной.

Безусловно, наличие единого документа на уровне ЕАЭС, где зафиксированы направления развития до 2030 г., свидетельствует о том, что все государства-члены разделяют общее видение развития Союза в данной временной перспективе. Принимая во внимание вышеобозначенные направления интеграционного развития ЕАЭС в перспективе до 2030 г. и основываясь на анализе официального и экспертного дискурса в странах Союза, представляется возможным выделить приоритеты развития интеграции в рамках ЕАЭС для каждого из государств-членов, и обозначить факторы, которые будут влиять на их восприятие процессов интеграции в среднесрочной перспективе [6].

В рамках миграционных законодательств Республики Казахстан и присутствия в ЕАЭС ожидается, что реализация мер, 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.

Республика Казахстан активно развивает систему «электронного правительства, используя собственный и зарубежный опыт создания подобных систем. В развитие миграционной политики будет предложен механизм формирования цифровых сервисов для обеспечения информационно-технического взаимодействия между участниками единого рынка труда в рамках ЕАЭС. Такой механизм вберет в себя сферы трудоустройства, регистрационного учета, процессов дистанционной занятости, пенсионного обеспечения, медицинских и других сопутствующих услуг [7].

Таким образом, миграционные процессы в рамках ЕАЭС для Казахстана сохраняют его роль принимающего и отправляющего государства. Что касается расширения Союза, то это потребует сбалансированной и гибкой политики не только на национальном уровне, но и в рамках организации. Расширение ЕАЭС требует дополнительных механизмов регулирования. Для Казахстана пока нет четкой статистики по мигрантам и отраслям занятости.

Список использованной литературы:

1. Анализ законодательства Республики Казахстан в области трудовой миграции. Исп.: А. Шорманбаева, Миссия Международной организации по миграции в Казахстане, Алма-Ата, 2006.
2. Современный Китай: экономика, демография и внешняя политика. Под ред. Л.М.Музапаровой. - Алматы: Ин-т мировой экономики и политики при Фонде Первого Президента РК. Центр по изучению Китая при ИМЭП, 2007, с. 431
3. Современный Китай: экономика, демография и внешняя политика. Под ред. Л.М.Музапаровой. - Алматы: Ин-т мировой экономики и политики при Фонде Первого Президента РК, Центр по изучению Китая при ИМЭП, 2007, с.436
4. Государство, Общество и Церковь: миграция и межкультурное многообразие : материалы науч.-практ. конф. с международным участием, г. Новосибирск, 29—30 мая 2018 г. : в 2 ч. Ч. 1 / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы, Сиб. ин-т упр. ; под науч. ред. Л. В. Савинова. — Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2018. — 340 с.
5. Статистический анализ Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан: <https://stat.gov.kz/>
6. Доклад Евразийской экономической комиссии о реализации основных направлений интеграции в рамках Евразийского экономического союза от 2018 года.
7. «Казахстанская правда» от 28 июня 2019 года: <https://www.kazpravda.kz/fresh/view/trud-otsifruut>