

Досжанов Б.Б.

К ВОПРОСУ О МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССАХ И ИХ СОВРЕМЕННОМ СОСТОЯНИИ В КАЗАХСТАНЕ (правовой аспект)

B.B. Doszhanov

ON THE MIGRATION PROCESSES AND THEIR PRESENT STATUS IN KAZAKHSTAN (legal aspect)

УДК: 349.2/347/15 (574.4)

В статье анализируются некоторые аспекты миграционных процессов и их современное состояние в Казахстане.

This article examines some aspects of migration processes and their current status in Kazakhstan.

Общеизвестно, что миграция населения является одним из важнейших индикаторов этнополитических и социально-экономических процессов, происходящих в обществе и государстве. В известной степени по характеру миграционных потоков можно судить о транспарентности и демократичности общества, об уровне его урбанизированности и эффективности экономики и инфраструктуры, о региональных диспропорциях развития, о состоянии межэтнических отношений, о латентных очагах или уже явных этнических конфликтах. Но все вышеперечисленные аспекты являются лишь составной частью крупной проблемы, которую принято обозначать как "постимперский период". Эта проблема имеет отношение к таким глобальным явлениям как становление в государствах СНГ демократического строя, при котором права и свободы человека гарантированы независимо от его национальности, вероисповедания и т.д., что, безусловно, нашло отражение в Конституциях этих государств. По нашему мнению, так называемый "Постимперский период" актуализирует проблемы становления государственности, будущую роль и геополитическое и геоэкономическое значение новых государств, в рамках мощных политических альянсов, таких как ЕврАзЭС, Шанхайская организация сотрудничества, ОДКБ, Таможенный союз. Помимо вышеобозначенного, миграция населения призвана нести коренные изменения в ситуацию на рынке труда [1].

Распад Советской империи в декабре 1991 года вызвал обратный процесс - массовые перемещения населения в странах, которые впоследствии вошли в новое геополитическое измерение - Содружество Независимых Государств. С новой силой всплыли на поверхность межэтнические споры и неразрешенные конфликты, попытки которых привели к порой пагубным последствиям.

В результате проведения новых государственных границ миллионы людей самых разных национальностей оказались за пределами своей "родины". Многие из них стремились вернуться в страны происхождения, и возникли сложные вопросы, связанные с гражданством. Еще оставшиеся в ссылке народы из числа депортированных в 40-е годы смогли наконец вернуться туда, где они жили раньше.

Все более очевидной становилась сложная взаимосвязь между вынужденным переселением и массовой миграцией. Для выяснения этих проблем в 1996 году Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев вместе с Международной организацией по миграции (МОМ) и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) созвали крупную международную конференцию. Эти организации работали в тесном контакте с правительствами стран СНГ, с целью разрешения проблемы перемещения населения, установления общего терминологического тезауруса и разработки совместной стратегии. В дополнение к таким широко используемым терминам, как "беженцы" и "внутренне перемещенные лица", были разработаны новые категории для обозначения различных видов перемещения населения, характерных для данного региона. В их числе были такие термины как "ранее депортированные народы", "репатрианты" и "недобровольно перемещенные лица" [2].

В начале 20-х годов XX века Советский Союз стал преемником этнически разнородной царской империи. Именно массовый приток беженцев из бывшей Российской империи побудил Лигу Наций в 1921 году назначить миссию в 1923 году для оценки условий жизни репатриантов в южных районах России, в этом регионе аналогичных кампаний больше не было до последних дней существования СССР.

К середине 80-х годов политический контроль КПСС стал ослабевать, этнические и националистические трения и притязания вспыхнули с новой силой. Поэтому политический катарсис социалистической и советской системы сопровождался "этническим размежеванием" и усилением притязаний спорных территорий на суверенитет.

Одним из первых симптомов ослабления контроля Москвы, было начало в 1986 году выступления казахской молодежи против политики центра, в 1988 году армяно-азербайджанского конфликта. В июне 1989 года произошла вспышка межэтнического насилия в Ферганской долине, откуда местное население изгнало десятки тысяч турок-месхетинцев. Подобные драматические примеры межэтнических столкновений и изгнания отдельных народностей усилили опасения и способствовали ускорению процессов миграции. Распад страны

дал мощный импульс разгулу насилия и кровопролитию и породил уже без того массовые потоки беженцев, внутренне перемещенных лиц и мигрантов.

В период, последовавший за распадом Советского Союза, суверенизация новых государств обусловили создание правовых основ и административных процедур для решения сложнейших проблем, связанных с беженцами и мигрантами. Только лишь в 1992-1993 гг. большинство стран Содружества Независимых Государств, пришли к необходимости создания законодательств, регулирующих сферу этнической и вкпе с ней миграционной политики, которые касались беженцев, либо приняли соответствующие законы.

К числу осложняющих обстоятельств, стоит отнести разночтения в терминологии и понятиях в странах СНГ в области миграционной политики. К примеру, Россия и Казахстан использовали в своем законодательстве термин "вынужденный переселенец" для обозначения русских и другого русскоязычного населения, которые репатриировались из бывших советских республик, ставших теперь независимыми государствами. Такое законодательство затушевывало международно-признанное определение беженца и закрепляло проведение различия между беженцами из стран СНГ и из других стран. Это часто приводило к дискриминации в отношении последних.

В России основную проблему в области управления миграцией представлял приток русских и русскоязычного населения. Многие из этих людей оказались в новых государствах в бедственном положении и испытывали по отношению к себе дискриминацию. По существу "репатриация" из республик Средней Азии шла уже в течение последнего десятилетия советской власти, но затем интенсивность, частотность и политическая значимость этих потоков резко возросли.

Особую актуальность эти проблемы стали приобретать и в Республике Казахстан, неся политический характер, увязываясь с обеспечением национального суверенитета. Как известно, процесс возвращения лиц, предки либо родители которых проживали на данной территории, в научной правовой и этнологической литературе именуется репатриацией. При этом уточним, что этим лицам пришлось покинуть свою родину по самым различным причинам, связанным с преследованием населения, геноцидом и т.д. Репатриация становится возможной в связи с изменением политического режима на их родине и связана с идеей восстановления справедливости в отношении данных этнических групп или народов.

Таким образом, репатриационная политика, направленная на собиание единого национального этнокультурного компонента совпадает с "механической" составляющей миграционной политики по увеличению прироста населения за счет иммиграции. К числу основных мотивов и побуждений к репатриации относят неудовлетворительные экономические условия в принявшей их стране; отсутствие необходимого для нормальной жизнедеятельности социального статуса и неблагоприятное отношение правительства или населения принявшей страны; воссоединение семей. Согласно и с мнением Г.М. Мендикуловой, которая отмечает, что семейный фактор играет важную роль в процессе репатриации казахов, поскольку под семьей понимается не столько семейственность, а в большей мере клановость, т.е. принадлежность к определенному роду [3]. Продолжив перечисление мотивов резонно указать и на морально-эмоциональные причины, когда мысль о возвращении на родину предков приводит к глубокому моральному удовлетворению; это также прагматичные мотивы, например, возможность дать хорошее образование своим детям и т.д.

Например, греческое законодательство о репатриации не предъявляет к репатриантам требований знания языка, исходя из того, что в период сталинских репрессий и политики геноцида многие из них, стремясь избежать репрессий, поменяли свои фамилии на русские, не говорили в семье на родном языке и не обучали детей в специальных школах [4]. К примеру, в странах Балтии и Израиле миграционная политика по отношению к репатриантам носит в большей степени характер жесткой регламентации в знании языка этнического происхождения.

Распад СССР дал свободу сопряженным составляющим межэтнического антагонизма и сепаратистским движениям в новых независимых государствах. Многие конфликты, вспыхнувшие в конце 80-х - начале 90-х годов, по сей день остаются не разрешенными, и тысячи людей все еще остаются перемещенными лицами в своей собственной стране. Это, к примеру, политика Молдовы к непризнанной Заднеэстрвской Республике, политика Молдовы к проблемам гагаузов, перманентный конфликт на Северном Кавказе, это изоляционистская политика Грузии к Осетии и т.д. Большинство этих людей не смогли ни вернуться в свои дома, не подвергая себя риску, ни нормально интегрироваться там, куда они бежали. Ко многим проблемам на территории бывшего Советского Союза страны СНГ воспринимают усилившуюся регламентацию и жесточение систем предоставления убежища и пограничного контроля как возложение на них роли барьера на пути нелегальной миграции на Запад.

Современная миграция обусловлена целым спектром причин, действовавших и продолжающих действовать в течение переходного периода. На наш взгляд, в настоящий момент наиболее актуальным вопросом для рассмотрения является миграционная ситуация между Россией и Средней Азией, так как именно государства этого региона дали за последние годы самый масштабный приток мигрантов. Наибольший миграционный потенциал, ориентированный на Россию, сосредоточен в этом регионе и кроме того, меняющаяся правовая, этнополитическая и экономическая ситуация в этих государствах усиливает действие так

называемых выталкивающих факторов. Такая ситуация определяет государства Средней Азии как один из основных потенциальных поставщиков мигрантов для России в ближайшие годы.

С момента распада СССР миграция русской диаспоры из стран СНГ в Россию протекает неравномерно и чутко реагирует на малейшие изменения социально-политической и правовой ситуации. Наиболее стремительно уезжают русские из районов реальных и потенциальных военных конфликтов. В государствах, задействованных в военных конфликтах, процентное соотношение русских сокращается наиболее быстрыми темпами. Например, за 1990-1995 годы из Таджикистана и Армении выехали около 50% всех проживающих там русских, из Грузии Азербайджана около 40%. Однако наибольший численный приток на современном этапе миграции дали государства Средней Азии, где потери русских в этих государствах значительно меньше, чем в первой группе государств. Так, государства Балтии и Казахстан потеряли по 9-12% русского населения, Узбекистан и Кыргызстан - по 21% [5]. Положение русских в каждом из новых суверенных государств различно, поэтому невозможно говорить об общих причинах, побуждающих русских мигрировать назад в Россию. Как уже было сказано выше, существует ряд выталкивающих факторов, которые являются общими причинами для миграции в любой из стран. Чтобы яснее представить картину происходящих миграционных процессов нужно в общих чертах представлять себе социально-политическую обстановку в странах СНГ.

Известный российский этнополитолог Э.А. Паин условно предлагает разделить государства СНГ на 3 группы по характеру и направлению внешних миграционных потоков, а также по уровню политической стабильности [6]. Так, в первую группу входят Россия, Украина, Белоруссия, Армения, Молдова. Режим, сложившийся в этих государствах можно обозначить как неустойчивая демократия с авторитарными тенденциями. Вернее эти государства можно обозначить как государства-убежища для разных категорий мигрантов. Лидирующие позиции в этой группе занимает Россия, принимающая мигрантов из бывших республик Союза. Вместе с тем, остальные государства также принимают мигрантов, покидающих зоны конфликтов. Так, Республика Украина приняла только по данным статистики в 1992 г. около 50 тыс. человек из зоны приднестровского конфликта. Республика Молдова после окончания этого конфликта фактически вернула назад все потерянное население. Например, в Армении, потеряв население в миграционном обмене с Россией и другими странами СНГ, сама республика приняла около 300 тысяч беженцев-армян из Азербайджана. Э.А. Паин относит государства Центральной Азии с установившимися политическими режимами, как республики с авторитаризмом в разных его проявлениях. Для государств этой группы характерен крупномасштабный миграционный отток населения, около 70% которого составляют русские или так называемые представители русской диаспоры. Поток выезжающих мигрантов относительно постоянен.

Третья группа государств, которым не удалось избежать гражданского противостояния и межгосударственных конфликтов. Это Азербайджан, Грузия и Таджикистан. Эти государства стремятся покинуть как представители некоренных, так и коренных национальностей, причем численность мигрантов из этих государств напрямую зависит от складывающейся ситуации в данных государствах и не постоянна, как в предыдущем случае [7, с. 15].

Выталкивающие факторы в государствах весьма трудно учесть, поскольку их количество растет. Однако можно утверждать, что влияние выталкивающих факторов меняется в течение коротких промежутков времени в зависимости от ситуации. Например, сразу после распада СССР миграция в Россию увеличивается по многим причинам, но экономический фактор пока не имеет большого значения. Увеличение же миграции в 1993 году напрямую можно связать с экономическими мотивами, когда ситуация в экономике России была несколько выигрышной, чем в других странах СНГ. В 1995 году влияние этого фактора опять ослабевает, но появляется другой фактор - война в Чечне, что незамедлительно сказывается на изменении числа мигрантов [8]. Вместе с тем, по степени влияния, на увеличение миграционного потока исходя из анализа данных, можно выделить детерминанты, в большей степени, влияющие на изменение миграционных потоков и в меньшей степени. Среди этих факторов выходят на лидирующие позиции военные конфликты и беспорядки, связанные с угрозой насилия, которые вызывают наибольший пик численности в сжатые временные сроки. Так, в течение конфликта в Таджикистане в 1992 году число мигрантов в Россию возросло с 27808 человек до 72556 человек (то есть более чем в 2 раза за один год) [9]. Другим по способности влиять на численность мигрантов, бесспорно, является экономический фактор. Увеличение массы рисков миграционного потока повышается с усилением экономических тягот, причиной которых является сама массовая миграция, сопровождающаяся серьезными потерями квалифицированных кадров, что ведет особенно в странах Средней Азии к параличу предприятий и целых отраслей. Экономический фактор может влиять на миграцию в обоих направлениях [5, с. 234].

К числу факторов можно отнести также развал социальной сферы, различные проявления национализма в разных его формах, психологический и ряд иных морально-этических факторов. В каждой из стран отдельные факторы являются доминирующими, другие незначительными. Можно сказать, что даже региональный подход (например, Средняя Азия, Прибалтика) не будет объективен при выяснении причин миграции. Логично, что даже в одном государстве, в разных его регионах решающую роль в принятии решения о переезде могут играть разные факторы. В целом же главной причиной вынужденной миграции остается политическая нестабильность и тяжесть кризиса в экономике. Однако известный российский исследователь

Рыбаковский Л.Л. задается не риторическим вопросом, почему, например, из Узбекистана, где экономическая ситуация остается одной из наиболее благоприятных по сравнению с остальными государствами, отток русских происходит гораздо более высокими темпами, чем например из переживающей тяжелейший кризис Украины? Вероятно, что в этом случае действие экономического выталкивающего фактора перекрывается действием других факторов. Это может быть дискриминационная политика, ожидание национального конфликта, этнические или личные мотивы [8, с.35].

Э.А. Паин вводит в научный оборот понятие "этническая дистанция", которая зависит от того, насколько близки или далеки различные народы во всем, что определяется национальной культурой (религия, этнонациональный компонент, традиции, язык) [5, с.19]. С точки зрения этнической дистанции можно объяснить и миграцию русской диаспоры из стран СНГ в Россию.

В условиях всевозрастающего воздействия на социальную действительность отдельных стран мировых процессов глобализации, таких, как, развивающиеся экономические и политические связи, расширяющийся культурный и информационный обмен, миграция стала неотъемлемой чертой образа жизни современного мирового сообщества, органичной частью его экономики. В докладе ООН "Мониторинг населения мира" отмечается, что Россия, в которой сейчас проживает 12,1 млн. иммигрантов, находится по этому показателю на втором месте после США. Как отметил Генеральный секретарь ООН, такая ситуация сложилась потому, что Россия находится на перекрестке миграционных потоков и к тому же активно поощряет приезд мигрантов, хотя даже российское правительство не называет российскую миграционную политику благоприятной [9].

Результаты исследования наглядно иллюстрируют, что чем меньше этническая дистанция между русскими и теми народами, среди которых русские живут, тем легче происходит их адаптация, что ведет к уменьшению влияния такого фактора как этнический. Если рассмотреть ситуацию с каждым из государств, то масштабного "бегства" русских из славянских государств по причине этнической дискриминации не наблюдается. Этническая дистанция между русскими и такими национальностями как армяне и грузины больше, но не намного. Русские, живущие в Армении и Грузии, больше страдают от межнациональных конфликтов, в которых сами не вовлечены, да и исторически сложилось так, что численность русских в этих странах невелика. Самым же неблагоприятным в этническом плане для русских можно считать регион, обозначенный как Каспийско-Аральский, то есть Азербайджан, Чечню, Дагестан и государства Средней Азии. По статистике четверо из каждых пяти вынужденных мигрантов в Россию пребывают из этого региона. Такую ситуацию нельзя связывать только с событиями последних лет, достаточно вспомнить, что исход русских из этого региона начался с 70-х годов [8, с. 36]. Одно из объяснений данного процесса - это большая этническая дистанция. К числу наиболее простых и приемлемых способов измерить эту дистанцию можно отнести подсчет, насколько распространены смешанные браки. Уже традиционно и исторически сложилось, что брак между славянскими национальностями даже не воспринимается как смешанный, а вот браки между русскими и представителями нехристианских национальностей, таких как казахи, узбеки, уйгуры, азербайджанцы и другие, воспринимаются как смешанные и реально не находят широкого распространения. Относительно национальной дискриминации в ряде государств можно констатировать, что она существенно дополняет этническую дистанцию и еще более усложняет ситуацию. Во многих государствах дискриминация некоренного населения является прямым следствием проводимой властями языковой политики, которая в последнее время приобретает политизированный характер. Этот перечень можно продолжать, настолько широк спектр проводимой политики, воспринимающейся русскоязычной частью населения как национальная дискриминация. Однако отрадно, что для Казахстана этот блок проблем не является доминирующим, поскольку с момента приобретения суверенитета в нашей республике проблемы национальной дискриминации практически отсутствуют. В Основном Законе Республики Казахстан, как впрочем, и в ряде других государств СНГ конституируются нормы не дискриминации по признаку расы, национальной принадлежности и т.д.

В Казахстане вначале 90-х годов велись многочисленные дискуссии о статусе русского языка в качестве языка межнационального общения и фактически могло привести к тому, что представители некоренных национальностей начали ощущать социальный дискомфорт. При этом переход к государственному статусу казахского языка был слишком ограничен во времени, чтобы можно было овладеть им и перевести все проблемы на рельсы казахского языка. Это не могло не привести к дискриминации на рынке труда, к изменению отношений на работе, ограничению прав в предпринимательской деятельности. Известно, что все это в совокупности привело к ситуации, в которой русскоязычные жители республики попали в совершенно непривычное положение национального меньшинства "ближнего зарубежья". В последующие годы предпринятый Правительством Республики Казахстан ряд мер способствовал тому, что этноцентристская доминанта в формировании межнациональных отношений была в основном локализована. В настоящее время миграционный отток населения происходит преимущественно из-за сложного социально-экономического положения и необеспеченности людей нормальными условиями жизнедеятельности.

В условиях экономической реформы, проводимой в Казахстане, еще сохраняются проблемы отсутствия надежной правовой защиты в обеспечении равных прав людей коренных и некоренных национальностей при подборе и расстановке кадров в структурах государственного управления. В условиях полиэтничного

государства подобная практика не способствует укреплению межнациональных отношений и сохранению высокопрофессионального кадрового потенциала.

За 1990-2003 годы отрицательное сальдо миграции населения поглотило около половины естественного прироста всего населения. Объемы выбывших в три раза превышали численность прибывших, что перевело Казахстан в число стран устойчивых доноров высококвалифицированных кадров [10].

Миграционная политика Республики Казахстан на современном этапе строится исходя из реалий экономического развития, политической и социальной стабильности. В сфере миграции в Казахстане создана в целом отвечающая международным стандартам законодательная база, позволяющая развивать туризм, привлекать иностранную рабочую силу, возвращать на историческую родину оралманов.

К числу основных нормативных актов, регулирующих отношения в этой сфере, относятся законы "О миграции населения", "О правовом положении иностранцев" и Правила въезда и пребывания иностранных граждан, утвержденные Постановлением Правительства от 28 января 2000 года, № 136. В соответствии с вышеуказанными нормативными актами в Казахстане определены как права и обязанности иностранных граждан, так и функции государственных органов по контролю за миграционными процессами в стране. В области миграции заключен ряд международных соглашений.

В рамках СНГ на многосторонней основе создана достаточно прочная правовая база. Условия взаимных поездок граждан оговариваются межправительственным Соглашением в формате ЕврАзЭС. Вступили в силу двусторонние соглашения о порядке въезда и пребывания с Азербайджаном, Молдовой, Узбекистаном, Украиной, Турцией, Индией, Китаем, Венгрией, Словакией, Румынией и рядом других стран.

Ведется постоянная работа по либерализации визовых и регистрационных процедур, приближению их к мировым стандартам. Совместным Приказом МИДа (№ 08 - 1/81 - 2002 г.) и МВД (№ 805 - 2002 г.) в целях реализации Постановления Правительства Республики Казахстан от 29 мая 2002 г. № 595 "О внесении дополнения в Постановление Правительства Республики Казахстан № 136 - 2000 года" с 2003 года облегчен порядок получения казахстанских виз для граждан 58 экономически развитых и политически стабильных государств. Гражданам 37 стран визы выдаются без приглашения казахстанской стороны на основании личного заявления.

Литература:

1. Соболева С.В. Возможные изменения и демографические ситуации под влиянием потока вынужденных переселенцев //Регион: экономика и социология, 1996. - № 1. - С. 124-127.
2. Закон Республики Казахстан от 13 декабря 1997 г. "О миграции населения".
3. Мендикулова Г.М. Исторические судьбы казахской диаспоры: происхождение и развитие: Дис...д-ра истор. наук: 07.00.02. - Алматы, 1999. - 335 с.
4. Есетова С.К. вопросу о необходимости разработки проекта закона "О репатриации в Республике Казахстан" // Вестник КазНУ. Серия юридическая. - 2007. - №1. - С.14-16.
5. Витковская Г. Современные этнополитические процессы и миграционная ситуация в Центральной Азии. Моск. центр Карнеги. - М., 1998. - С. 219-232.
6. Паин Э.А. Межнациональные отношения и миграция // Миграция, 1997. - № 1. - С. 10-14.
7. Рыбаковский Л.Л. Миграционный потенциал русского населения в странах нового зарубежья // Социс, 1996. - № 11. - С. 30-34.
8. Миграционная политика государств-членов Евразийского экономического сообщества: унификация принципов правового обеспечения. //Тематический сборник Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества. - Санкт-Петербург: Береста, 2004. - № 2 (8.1). - С.8 - 12.
9. Декларации о согласованной миграционной политике государств - участников СНГ от 5 октября 2007 года.
10. Концепция миграционной политики Республики Казахстан от 5 сентября 2000 года.

Рецензент: д.ю.н., профессор Арабаев Ч.И.