

Научная статья  
УДК 314.74(574)  
<https://doi.org/10.24158/fik.2022.6.25>

### Миграционная политика Казахстана (90-е гг. XX в. – начало XXI в.)

**Людмила Николаевна Игнатьева**

Нижегородский государственный лингвистический университет имени Н.А. Добролюбова,  
Нижний Новгород, Россия, [luda\\_uk@mail.ru](mailto:luda_uk@mail.ru)

**Аннотация.** Миграция в формировании населения Казахстана играла значительную роль на протяжении последних почти двухсот лет истории страны. Обретенная независимость в первые же годы обернулась огромными миграционными потерями, которые повлекли за собой изменения в этнодемографической структуре населения и на рынке труда республики. Государство вынуждено было реагировать на возникшую проблему. С интервалом в 14 лет были приняты два закона о миграции, а также разрабатывались Концепции государственной демографической и миграционной политики и Программы демографического развития Казахстана. Они были призваны урегулировать миграционные процессы и решить проблему нехватки квалифицированных кадров, возникшую в результате эмиграции специалистов. Некоторые проблемы частично решались и решаются, другие, возможно, никогда не решатся. При этом резкое сокращение численности населения удалось остановить за счет естественного прироста населения (в основном представителей казахского этноса).

**Ключевые слова:** миграция, эмиграция, иммиграция, репатрианты (оралманы), реэмигранты, государственная демографическая политика, государственная миграционная политика, эмиграционная ниша, миграционные потери, трудовые ресурсы

**Для цитирования:** Игнатьева Л.Н. Миграционная политика Казахстана (90-е гг. XX в. – начало XXI в.) // Общество: философия, история, культура. 2022. № 6. С. 146–151. <https://doi.org/10.24158/fik.2022.6.25>.

Original article

### The Migration Policy of Kazakhstan (Late XX – The Beginning of XXI Century)

**Ludmila N. Ignatyeva**

Linguistics University of Nizhny Novgorod, Nizhny Novgorod, Russia, [luda\\_uk@mail.ru](mailto:luda_uk@mail.ru)

**Abstract.** Migration has been playing a significant role in the formation of Kazakhstan population over almost the past two hundred years of the country's history. In the very first independent years, the gained independence turned into large migration losses, that led to the changes in the development of the ethno-demographic structure of the population and in the labor market of the republic. The state had to react to the problem that had arisen. With an interval of 14 years, two laws on migration were adopted, and the authorities developed the concepts of the state demographic and migration policies and the programs of the demographic development of Kazakhstan. They were designed to regulate migration processes and solve the problem of the shortage of highly qualified specialists that appeared as a result of the emigration of specialists. Some of the problems have been partially solved and are being solved, while others may never be solved. At the same time, a sharp decline in the population was stopped due to the natural population growth (mainly with the representatives of the Kazakh ethnic group).

**Keywords:** migration, emigration, immigration, repatriates (oralmans), re-emigrants, state demographic policy, state migration policy, emigration niche, migration losses, labor resources

**For citation:** Ignatyeva, L.N. (2022) The Migration Policy of Kazakhstan (Late XX – The Beginning of XXI Century). *Society: Philosophy, History, Culture*. (6), 146–151. Available from: [doi:10.24158/fik.2022.6.25](https://doi.org/10.24158/fik.2022.6.25) (In Russian).

Казахстан, столкнувшийся на заре своей независимости с мощнейшим миграционным оттоком населения, вынужден был искать способы урегулирования миграционных процессов. Для рассмотрения миграционной политики использовался ретроспективный анализ нормативно-правовых актов и программных документов руководящих органов Республики Казахстан. Анализом миграционных проблем занимаются казахстанские демографы, в частности, А.Н. Алексеенко и О. Колесникова (2018), которые рассматривают миграционные процессы в исторической ретроспективе и их современное состояние, Е.Ю. Садовская, которая основное внимание уделяет миграциям в независимом Казахстане, в особенности трудовой миграции<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Садовская Е.Ю. Международная трудовая миграция в Центральной Азии в начале XXI века (на примере Республики Казахстан). М., 2013.

Первые шаги республиканского руководства скорее провоцировали эмиграционные настроения многонационального населения. В 1989 г. был принят закон «О языках в Казахской ССР»<sup>1</sup>, в нем казахский язык признавался государственным, а русский становился языком межнационального общения. Как форму государственности самоопределившейся казахской нации определила Казахстан первая Конституция Республики 1993 г. При этом отмечалось, что равные права будут обеспечены всем гражданам<sup>2</sup>. Вторая Конституция 1995 г. источником власти провозглашала народ Казахстана. Статус казахского языка как государственного подтверждался, а русский становился официальным языком<sup>3</sup>.

Все эти документы прямо или косвенно способствовали возникновению или усилению эмиграционных настроений в среде нетитульных этносов республики, в результате эмиграционные потери Казахстана с 1991 по 2000 г. составили 2 756 267 человек. Самый большой отток отмечался среди русских, немцев, украинцев, белорусов и других так называемых пришлых этносов. Для восполнения миграционных потерь было решено вернуть в республику казахов, которые вынуждены были откочевать в сопредельные государства и республики СССР в период коллективизации. Изначально никто не обращал внимания на разницу в уровне квалификации между выезжающими из Казахстана и въезжающими в него. Осознание проблемы придет гораздо позднее, и приоритетной станет проблема восполнения именно квалифицированных специалистов, а не просто населения в количественном измерении.

Первым документом, призванным регулировать миграционные процессы, стал принятый 13 декабря 1997 г. Закон «О миграции населения». В нем утверждались принципы регулирования миграции населения, среди которых следует отметить общепризнанные в международных договорах, подписанных Казахстаном: права человека на свободный выбор места проживания, свобода выезда, свобода передвижения. В то же время были выделены специфические, связанные с всесторонним содействием репатриации казахов на свою историческую родину, помощью в организации их расселения, созданием для них рабочих мест и осуществлением комплекса других мер для обеспечения адресной помощи и социальной защиты переселенцев коренной национальности<sup>4</sup>. Основной упор в Законе был сделан на возвращение репатриантов (оралманов). Согласно Закону «О миграции населения» (ст. 27), статус репатрианта (оралмана) предоставлялся категориям лиц коренной национальности, являющимся жертвами массовых политических репрессий, а также их потомкам. В статье 29 перечислялись льготы, компенсации и другие виды адресной помощи, предоставляемые репатриантам (оралманам)<sup>5</sup>. В Законе очень четко просматривалась установка не на сохранение населения республики, а на возвращение репатриантов (оралманов). При этом не учитывалось, будет ли равноценной такая замена в плане трудовых ресурсов – республику покидали высококвалифицированные специалисты, а приезжали люди, не отвечающие требованиям современного рынка труда Казахстана.

Следующим шагом в решении уже в целом демографических проблем стало принятие Постановления Правительства Республики Казахстан «О концепции государственной демографической политики Республики Казахстан» 17 августа 2000 г. В Концепции давался анализ демографической ситуации, которая рассматривалась как неблагоприятная, так как произошло снижение рождаемости, и вместе с тем – повышение смертности, а также увеличение миграционного оттока населения. В ней было отмечено, что за этот период изменилась этническая структура населения. Одной из причин ситуации была названа эмиграция представителей других этносов на свою историческую родину. По мнению авторов Концепции, на снижение численности населения в целом оказали влияние два фактора: снижение естественного прироста и отрицательное сальдо миграции населения.

Целью демографической политики провозглашалось преодоление негативных тенденций в демографических процессах, предотвращение депопуляции, обеспечение количественного и

---

<sup>1</sup> О языках в Казахской ССР : Закон Казахской Советской Социалистической Республики от 22 сентября 1989 года [Электронный ресурс] // Законы, Постановление, Приказы, Кодексы в РК 2022 | Юрист. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1005765&pos=3;-104#pos=3;-104](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005765&pos=3;-104#pos=3;-104) (дата обращения: 03.06.2022).

<sup>2</sup> Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 года [Электронный ресурс] // Там же. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1010212](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1010212) (дата обращения: 03.06.2022).

<sup>3</sup> Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.03.2019 г.) [Электронный ресурс] // Там же. URL: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1005029#sub\\_id=0](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1005029#sub_id=0) (дата обращения: 03.06.2022).

<sup>4</sup> О миграции населения : Закон Республики Казахстан от 13 декабря 1997 года № 204-І : с изменениями и дополнениями по состоянию на 05.07.2011 г. [Электронный ресурс] // Там же. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1008461](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1008461) (дата обращения: 03.06.2022).

<sup>5</sup> Там же.

качественного роста населения в соответствии с долгосрочной стратегией развития страны<sup>1</sup>. Приоритетной задачей для достижения поставленной цели стало регулирование миграционных процессов.

Концепция определяла то, какими должны быть приоритеты и основные направления реализации государственной демографической политики, также была разработана стратегия действий на долгосрочную перспективу, которая была определена как период социально-экономической стабилизации и устойчивого развития страны. На первом этапе предлагалось реализовать меры для снижения уменьшения численности населения и её стабилизации. Решение этой проблемы виделось в сокращении эмиграции и в создании благоприятных условий для возвращения репатриантов (оралманов). Второй этап предполагал обеспечить общий рост населения как в количественном, так и в качественном отношении. Это предполагалось достичь за счет положительного сальдо миграции<sup>2</sup>.

Мероприятия, направленные на реализацию государственной демографической политики, носили четко ориентированный этнический характер. За общими фразами упорядочения миграции, снижения смертности, повышения рождаемости красной нитью проходила главная цель – увеличение абсолютной и относительной численности казахов в этнодемографической структуре населения Казахстана. Отсюда главными становились вопросы регулирования иммиграции, которые были связаны с репатриацией этнических казахов. При этом для них определялись квоты (экономически обоснованные) с оговоркой, что должны учитываться экономические возможности страны. Государство должно было обеспечить прием и обустройство соотечественников, которые возвращаются на родину, и их интеграцию в социальную среду. Параллельно на эту цель работало уделение особого внимания казахской диаспоре за рубежом, с которой планировалось развивать взаимодействие, в частности, путем привлечения молодежи для обучения в казахстанских учебных заведениях на общих основаниях. Упрощенный порядок выхода из гражданства для казахов предполагалось закрепить в международных соглашениях со странами, из которых они выезжали. Обеспечение контролируемости иммиграционных процессов происходило путем введения и осуществления иммиграционного контроля.

В развитие Постановления Правительства РК «О Концепции государственной демографической политики РК» Правительством РК 30 октября 2001 г. была разработана и утверждена «Программа демографического развития Республики Казахстан на 2001–2005 годы». Программа регулировала основные процессы естественного и механического движения населения страны, а также рождаемости, смертности и миграции<sup>3</sup>. В Программе проанализирована демографическая ситуация и сделан вывод, что эмиграция населения влияет на уменьшение общей численности населения, на снижение трудового и генеративного потенциала, так как подавляющее большинство эмигрантов – это лица трудоспособного возраста. В том числе происходит активизация внутренней миграции. Переселение из села в город, особенно молодежи, по мнению авторов Программы, поменяет репродуктивные установки мигрантов. Цели и задачи Программы повторяли те, что были изложены в Концепции. Основные направления и механизмы реализации Программы в области миграционной политики делали упор на снижение отрицательного сальдо миграции именно за счет привлечения иммигрантов. В первую очередь речь шла об оралманах, а также о реэмигрантах и создании для них нормальных условий. Также прописывалось регулирование внутренней миграции с точки зрения медико-экологических и медико-социальных аспектов. Здесь уже миграционная проблема рассматривается с точки зрения не только механических потерь населения, но и качественных – потеря трудоспособного населения. И вновь решение проблемы виделось в привлечении оралманов (этнических казахов).

Регулированию миграционных процессов уделялось особое внимание. Для этого предлагалось реализовать следующие меры:

- ежегодно увеличивать квоты иммиграции;
- создавать благоприятные условия для приема и обустройства оралманов и их скорейшей интеграции в социальную сферу;

---

<sup>1</sup> О Концепции государственной демографической политики Республики Казахстан. Постановление Правительства Республики Казахстан от 17 августа 2000 года № 1272 [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/P000001272\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/P000001272_) (дата обращения: 03.06.2022).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> О Программе демографического развития Республики Казахстан на 2001–2005 годы. Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 октября 2001 года № 1380 [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/P010001380\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/P010001380_) (дата обращения: 03.06.2022).

- поддерживать и развивать конструктивные взаимоотношения с казахской диаспорой за рубежом;
- создавать условия для добровольной миграции лиц, проживающих в депрессивных районах, в другие, более благополучные районы;
- обеспечивать поддержку в решении социальных вопросов реэмиграции;
- изучать эмиграционное настроение населения.

В Программе обозначался ожидаемый результат от её реализации: к 2010 г. ожидаемая численность населения – 16,0 млн человек, а к 2030 г. – 20,0 млн (при благоприятных условиях – 22,0 млн человек). В 2010 г. численность населения Казахстана немного превысила 16 млн человек.

Следующий этап развития миграционной политики – принятие Указа Президента Республики Казахстан об утверждении «Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2007–2015 годы» 28 августа 2007 г. Концепция рассматривает и анализирует состояние и перспективы процессов миграции на момент принятия документа. В частности, отмечается достижение положительного сальдо миграции и увеличение квот для этнических иммигрантов. В документе представлены основные направления миграционной политики: миграционная политика в области эмиграции, миграционная политика в области иммиграции, регулирование трудовой миграции, регулирование внутренней миграции, регулирование незаконной миграции. Все эти направления разработаны с необходимостью решения стоящих перед республикой проблем в области демографии. В завершение в Концепции изложены ожидаемые результаты, среди которых: усовершенствование системы регулирования миграционных потоков, создание условий для приема этнических казахов, их адаптации и интеграции в казахстанское общество, использование возможностей внешней трудовой миграции для формирования квалифицированного национального рынка труда. В Концепции предусмотрены конкретные сроки реализации изложенных мер. Этапы реализации мер зависят от их приоритетности:

- в 2008–2010 гг. – усовершенствование и формирование единой систематизированной и унифицированной нормативно-правовой базы регулирования миграции;
- в 2010–2012 гг. – создание системы проведения селективной политики в области миграции, основанной на привлечении мигрантов с высоким образовательным, инновационным и инвестиционным потенциалом;
- в 2013–2015 гг. – урегулирование рынка рабочей силы в соответствии с социально-политическими потребностями страны.

Реализация Концепции должна была защитить трудовые и социальные права мигрантов; успешно адаптировать и интегрировать иммигрантов в казахстанское общество; обеспечить потребности экономики в высококвалифицированной рабочей силе и сбалансировать спрос и предложение на рынке труда республики<sup>1</sup>. Концепция принималась на фоне стабилизации миграционных процессов, когда сальдо миграции имело положительное значение. Отсюда изменение приоритетов миграционной политики с привлечения оралманов на привлечение высококвалифицированных кадров, так как главной проблемой для республики становится именно дефицит квалифицированных специалистов.

Новый Закон «О миграции населения» 2011 г. отразил изменившуюся ситуацию с миграционными процессами в республике. Принципы в области проведения государственной миграционной политики: признание и гарантирование прав и свобод мигрантов<sup>2</sup>. Основной упор был сделан на регулирование различных видов иммиграции.

Законом предусмотрено пять видов иммиграции (ст. 3): с целью возвращения на историческую родину; с целью воссоединения семьи; с целью получения образования; с целью осуществления трудовой деятельности; по гуманитарным и политическим мотивам. Также выделяются две группы эмигрантов (ст. 54): граждане, выезжающие в другое государство для постоянного проживания; граждане, выезжающие в другое государство для временного проживания. Выезд на ПМЖ требует оформления документов на выезд в органах внутренних дел. Закон предусматривает две группы внутренних мигрантов (ст. 50): добровольно переселяемые в регионы, определенные Правительством РК; самостоятельно переселяющиеся по собственному волеизъявлению<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> О Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2007-2015 годы. Указ Президента Республики Казахстан от 28 августа 2007 года № 399 [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/U070000399\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/U070000399_) (дата обращения: 03.06.2022).

<sup>2</sup> О миграции населения. Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 года № 477-IV [Электронный ресурс] // Там же. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000477> (дата обращения: 03.06.2022).

<sup>3</sup> Там же.

Исходя из задач, которые были определены в Законе, можно выделить приоритеты государственной миграционной политики. Если в Законе 1997 г. главным было привлечение в страну оралманов, то в действующей редакции – их рациональное расселение с учетом демографического и социально-экономического развития региона расселения. В настоящий период еще больше обостряется проблема нехватки трудовых ресурсов, поэтому главной задачей становится привлечение высококвалифицированной иностранной рабочей силы, а также интеграция Казахстана в международный рынок труда. Социально-экономические проблемы внутри республики вынуждают решать задачу оптимизации потоков внутренней миграции и рациональное расселение мигрантов на территории страны. В то же время не снимается с повестки дня взаимодействие с бывшими соотечественниками и этническими казахами, которые проживают за рубежом, с целью привлечения их к переселению в Казахстан. Основное внимание также уделяется этническим казахам.

В 2020 г. после внесения поправок в законодательные акты изменилось наименование этнических казахов, возвращающихся на историческую родину. Термин «оралман» (возвращенец, репатриант) заменен на «кандас» (соплеменник). Изменение терминологии было инициировано президентом К-Ж. Токаевым. Считается, что термин «оралман» не способствует стиранию границ между местными казахами и приехавшими. Понятие «кандас» будет способствовать формированию более положительного образа переселенца для казахов, которые ещё находятся за пределами Казахстана.

29 сентября 2017 г. утверждено Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2017–2021 годы и Плана мероприятий по реализации Концепции миграционной политики РК на 2017–2021 годы». Документ принят на фоне усилившейся миграции, когда миграционное сальдо вновь становится отрицательным. Но основная идея, предложенная в Концепции, – формирование гибридной системы управления миграцией, в рамках которой внутренняя и внешняя миграция должны быть ориентированы на развитие региональных рынков труда<sup>1</sup>. То есть главная проблема, которую обозначают власти Казахстана, – дефицит трудовых ресурсов, особенно в регионах, где компактно проживало европейское население. На юге страны, наоборот, отмечается избыток трудовых ресурсов, но, как и переселение оралманов, это не решает проблему недостатка квалифицированных специалистов. В целом основной смысл Концепции сводится к привлечению квалифицированных иностранных кадров, регулированию внутренней миграции, перераспределению рабочей силы внутри страны, репатриации этнических казахов и их расселению в интересах экономики республики.

Как видно из принимаемых документов по регулированию миграции, руководство Республики Казахстан исходит из принципа свободы передвижения и выбора места жительства. Оно не пытается и не пытается остановить отток населения из страны. Для решения проблем, возникших в связи с эмиграционными потерями, был выбран путь возвращения на историческую родину репатриантов (оралманов). Возникший кадровый голод было решено устранять путем привлечения специалистов из-за рубежа. Нехватка кадров связана именно с миграцией населения, миграционные потери оказались столь велики, что того количества специалистов, которое готовят вузы Казахстана просто физически не хватает, и они не всегда соответствуют предъявляемым требованиям.

В целом миграционные тенденции 90-х гг. XX в. остаются актуальными и сейчас, хотя и не в таких масштабах. Эмиграционная ниша значительно сократилась, но продолжает существовать и обеспечивать отрицательное миграционное сальдо. Эти процессы изменили этнодемографическую ситуацию в Казахстане. Современное соотношение доминирующих этносов в республике – примерно 18 % русских и более 70 % казахов. На момент распада СССР наблюдалось 44 % русских и 42 % казахов. Ставка руководства Казахстана на замену выехавших специалистов (нетитульных этносов) репатриантами (оралманами) себя не оправдала. Поэтому было принято решение привлекать иностранных специалистов.

#### **Список источников:**

Алексеев А., Колесникова О. Казахстан: миграции и особенности суверенных этносоциальных процессов // От века бронзового до века цифрового: феномен миграции во времени: колл. монография / [сост., науч., лит. ред. С.А. Панарин]. Барнаул, 2018. С. 186–192.

---

<sup>1</sup> Об утверждении Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2017–2021 годы и Плана мероприятий по реализации Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2017–2021 годы. Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 сентября 2017 года № 602 [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000602> (дата обращения: 03.06.2022).

## **References:**

Alexeenko, A. & Kolesnikova, O. (2018) Kazakhstan: migration and characteristic features of ethnic-cum-social process since sovereignty. In: Panarin, S.A. (ed.) *Migration throughout Times: from the Bronze Age to the Digital Age: a collective monograph*. Barnaul: Altai State University Publishers. Pp. 186–192. (In Russian)

## **Информация об авторе**

**Л.Н. Игнатьева** – кандидат исторических наук, доцент кафедры международных отношений и зарубежного регионоведения Нижегородского государственного лингвистического университета имени Н.А. Добролюбова, Нижний Новгород, Россия.

## **Information about the author**

**L.N. Ignatyeva** – PhD in History, Associate Professor, International Relations and Foreign Regional Studies Department, Linguistics University of Nizhny Novgorod, Nizhny Novgorod, Russia.