

Олександр ОВДІН

Національна академія державного управління  
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

## ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО МОНІТОРИНГУ ДЕМОГРАФІЧНИХ ТА ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ У КАЗАХСТАНІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Розглядається досвід моніторингу демографічних процесів у Республіці Казахстан. Ключова увага приділяється проблемам встановлення етнонаціональної структури населення. Визначаються особливості поточної статистики населення, а також основні результати переписів населення Казахстану. Аналізується значення поточного обліку населення та переписів населення в дослідженні демографічних процесів.

**Ключові слова:** державне управління, демографічні процеси, міграція, моніторинг, національна безпека, національна ідентичність, програма перепису населення, поточна оцінка чисельності населення, статистична установа.

**Александр Овдин. Организация государственного мониторинга демографических и этнонациональных процессов в Казахстане: опыт для Украины**

Рассматривается опыт мониторинга демографических процессов в Республике Казахстан. Ключевое внимание уделяется проблемам установления этнонациональной структуры населения. Определяются особенности текущей статистики населения, а также основные результаты переписей населения Казахстана. Анализируется значение поточного учета населения и переписей населения в исследовании демографических процессов.

**Ключевые слова:** государственное управление, демографические процессы, миграция, мониторинг, национальная безопасность, национальная идентичность, программа переписи населения, текущая оценка численности населения, статистическое учреждение.

**Oleksandr Ovdin. Organization of demographic and ethnic state monitoring in Republic of Kazakhstan: experience for Ukraine**

Experience of demographic monitoring in Republic of Kazakhstan is examined. Key attention is spared to the problems of determination of ethnic composition of the population. The features of current population statistics and basic results of Kazakhstan censuses are determined. The value of current official population estimates and population censuses in research of demographic processes is analyzed.

**Key words:** public administration, demographic processes, migration, monitoring, national security, national identity, program of population census, population estimate, statistics agency.

© Овдін О. В., 2014

В умовах сучасного інформаційного суспільства отримання об'єктивних статистичних даних набуває великого значення. Для встановлення цілісної картини суспільства потрібні не лише матеріали поточної статистики, але й дані переписів населення.

За роки незалежності в Україні було проведено лише один перепис населення (2001 р.). Проведення другого було заплановано на 2011 р., проте дата переносилася вже тричі. Україна втратила шанс провести перепис населення в один рік із державами-членами ЄС. Остання визначена дата вітчизняного перепису – 2016 р., проте немає ніяких гарантій, що цей захід відбудеться [7]. Водночас Україна отримала можливість урахувати зарубіжний досвід організації моніторингу демографічних процесів. Передусім це стосується досвіду країн ЄС, якому було присвячено декілька наших статей. Проте, на нашу думку, європейським досвідом не варто обмежуватися.

Проблеми організації моніторингу чисельності та основних характеристик населення розглядалися в працях багатьох українських та зарубіжних учених, насамперед демографів, економістів та фахівців з державного управління, зокрема І. Бєлобородова, М. Клупта, Е. Лібанової, О. Малиновської, Ю. Муромцевої, В. Стешенко та ін. У цій галузі працювали також і казахстанські дослідники С. Уалієва та А. Шустов. Необхідно зазначити, що результати переписів населення раунду 2010 р. тільки починають надходити до науковців. Вони є надзвичайно цікавими й відповідно виникає потреба в нових наукових публікаціях.

Метою нашої статті є дослідження моніторингу демографічних і етнонаціональних процесів у Республіці Казахстан та визначення можливостей адаптації казахстанського досвіду в Україні.

Після розпаду Радянського Союзу в колишніх союзних республіках виникли власні системи моніторингу демографічних процесів, які загалом були засновані на старій радянській системі, й хоча в 90-ті рр. майже в усіх країнах СНД, у тому числі в Казахстані, було прийнято нові закони про державну статистику, проте ще тривалий час використовувалася велика кількість радянських нормативних документів місцевих статистичних органів.

Необхідно зазначити, що демографічні тенденції кінця ХХ ст. – початку ХХІ ст. у нових незалежних державах були різними. Унікальність казахстанської ситуації полягає в успішному подоланні комплексної демографічної кризи та радикальній зміні негативних демографічних трендів (у тому числі міграційного). Періодом глибокої соціально-економічної кризи в республіці стали 90-ті рр. ХХ ст. Фактична зупинка багатьох промислових підприємств, надзвичайно високий рівень безробіття привели до

масової стихійної еміграції з Казахстану слов'янського населення (насамперед до Російської Федерації). Водночас відбулося різке скорочення показників народжуваності. Якщо у 80-ті рр. ХХ ст. в республіці її рівень становив 300 – 350 тис. осіб на рік, то в середині 90-х рр. ХХ ст. він знизився до 190 тис. осіб на рік (приблизно на 40 %) і вже навіть не забезпечував відтворення населення [8].

Сама по собі ця проблема не була унікальною (із нею довелося стикнутися багатьом державам колишнього СРСР, у тому числі Україні), але для Казахстану це могло мати катастрофічні наслідки, адже він, посідаючи 9-те за площею місце серед країн світу (2,7 млн км кв.) та маючи надзвичайно великі запаси корисних копалин (у тому числі нафти та газу), водночас залишається однією з найменш заселених територій, із густотою населення лише 6 осіб на км кв. (це менше, аніж навіть у сусідній Росії). Якщо ж до цього додати, що його сусіди в Центральній Азії продовжують зберігати один із найвищих у світі рівнів природного приросту населення, а інший сусід – КНР є взагалі найбільш населеною країною у світі (переважаючи Казахстан за кількістю мешканців майже у 80 разів), то можна зрозуміти велику стурбованість казахстанського керівництва демографічною проблематикою [2].

Економічне зростання, яке почалось у Казахстані на рубежі нового тисячоліття, було одним із найбільш швидких у СНД. Республіка поступово перетворюється на осередок політичної стабільності та добробуту в регіоні, у якому Казахстан межує із надзвичайно бідними сусідами (Киргизією, Узбекистаном та Таджикистаном). Проте це лише підсилює geopolітичні виклики, про які було зазначено вище.

За результатами перепису населення 1999 р. Казахстан втратив за період 1989 – 1999 рр. до 10 % свого населення (в основному за рахунок еміграції та негативного природного приросту росіян, українців та німців) [10]. Проте наприкінці 90-х рр. ХХ ст. у Казахстані було вжито систему заходів, спрямованих на поліпшення демографічної ситуації. Використовуючи сприятливу вікову структуру населення, шляхом стимулювання народжуваності вдалося змінити негативний тренд.

З початку ХХІ ст. в країні постійно зростає народжуваність. Черговий рекорд було встановлено у 2008 р., коли в Казахстані народилось 357 тис. немовлят. Коєфіцієнт народжуваності у 2008 р. становив 22,8 на 1 000 мешканців і в подальшому стабілізувався на рівні 22 – 23 немовляти на 1 000 мешканців. Навпаки, смертність має тенденцію до зниження. Природний приріст населення збільшився тільки за останні 5 років у 2,3 раза. У Казахстані (який амбітних євроінтеграційних цілей собі не ставив) показники

смертності впали нижче за середньоєвропейський рівень; народжуваність перевищила європейський та український рівні удвічі. Як наслідок, Казахстану фактично вдалося не тільки відновити зростання чисельності населення, але й повністю компенсувати демографічні втрати 90-х рр. ХХ ст. На 1 липня 2014 р. населення Казахстану досягло 17,3 млн осіб, що на 800 тис., або на 5 %, перевищує рівень, зафікований останнім радянським переписом 1989 р. [6].

Моніторинг процесів демографічного розвитку в Казахстані характеризується підвищеною увагою до проблем етнічності. Попри заяви про будівництво політичної казахстанської нації, з радянських часів зберігається фіксація етнічної належності особи в документах та анкетах. Відповідно до ст. 65 кодексу Республіки Казахстан «Про шлюб (подружжя) та родину», національність дитини визначається національністю її батьків (якщо національність батьків не збігається, вона визначається за бажанням дитини під час видачі йому паспорта або посвідчення особи). Оскільки ст. 19 Конституції Республіки Казахстан проголошує право кожного вказувати або не вказувати власну національність, тому у відповідній графі бажаючий може поставити прочерк, проте це не є поширеною практикою [5].

На відміну від переважної більшості статистичних відомств світу, Комітет зі статистики Республіки Казахстан декілька разів на рік публікує статистичні бюллетені з оцінками розподілу населення за основними етнічними групами, а також з оцінками динаміки міграційного та природного приросту населення [3].

Розглянемо міграційний приріст за основними етносами Казахстану (табл. 1). У 1999 р. з Казахстану виїхало на 71,2 тис. росіян та на 12,8 тис. українців більше, ніж приїхало. Водночас приплив казахського населення був достатньо слабким. Ситуація докорінно змінилася в наступні роки. Потік виїжджаючих росіян та українців зменшився. Потік казахів до своєї історичної батьківщини навпаки зрос та фактично дозволив компенсувати виїзд представників національних меншин [2; 3].

Необхідно підкреслити, що від самого початку міграційна стратегія Казахстану була спрямована не тільки на загальне збільшення населення та поліпшення його вікової структури. Одним із ключових мотивів зацікавлення іммігрантів було сприяння збільшенню частки казахів у країні. Тому вона мала чітко вражений етнічний характер. Згідно з підрахунками казахстанських демографів за межами Казахстану на початку 90-х рр. ХХ ст. мешкало близько 5 млн казахів (найбільші громади були в Китаї, Узбекистані, Росії та Монголії). Офіційною метою політики стало повернення діаспори на батьківщину [10].

**Динаміка міграційного приросту етнічних груп у Казахстані за період 1999 – 2012 рр.**

Рік	Міграційний приріст казахів, тис. осіб	Міграційний приріст росіян, тис. осіб	Міграційний приріст українців, тис. осіб
1999	2,7	– 71,4	– 12,8
2005	55,0	– 22,7	– 3,4
2006	46,5	– 13,4	– 1,9
2007	39,5	– 22,8	– 2,8
2008	32,8	– 25,4	– 3,0
2009	28,4	– 17,4	– 2,1
2010	28,3	– 13,1	– 1,4
2011	25,2	– 19,0	– 2,2
2012	18,2	– 18,6	– 1,9

На відміну від переважної більшості держав світу, переписи населення Казахстану є не єдиним офіційним джерелом моніторингу етнодемографічних процесів, але на них покладено важливе завдання щодо уточнення відповідних даних поточної статистики. Перепис населення Казахстану 1999 р. мало чим відрізнявся від попереднього радянського перепису. Він зафіксував загальне скорочення кількості мешканців республіки (табл. 2).

**Чисельність населення та етнічний склад населення Казахстану (за матеріалами переписів 1989 р., 1999 р. та 2009 р.)**

Етнічна група	1989 р., тис. осіб	1999 р., тис. осіб	Оцінка Комітету статистики 2009 р., тис. осіб	2009 р. (попередні дані), тис. осіб	2009 р. (остаточні дані), тис. осіб
Казахи	6 535	7 985	9 541	немає даних	10 099
Росіяни	6 228	4 479	3 870	–//–	3 797
Німці	958	353	220	–//–	178
Українці	896	547	423	–//–	333
Узбеки	332	371	463	–//–	457
Татари	320	249	227	–//–	203
Уйгури	185	210	242	–//–	223
Усього	16 464	14 953	15 776	16 305	16 005

Однією з новацій казахстанського перепису населення 2009 р. в Казахстані було включення до переписної анкети питання про релігію респондента. Казахстан став однією з перших держав на пострадянському просторі, у якій ставиться подібне запитання [4].

Якщо останній перепис населення України тривав 10 днів, у Росії та Білорусі (партнерах Казахстану по Митному союзу) відповідно 12 та 11 днів, а наприклад у Латвії – 102 дні, то в Казахстані провели перепис населення 2009 р. у рекордно стислі терміни – лише за 2 дні (24 – 25 лютого) [4].

Перепис населення Казахстану супроводжувався потужним корупційним скандалом. На його проведення було виділено 1 144 млн тенге, проте, як пізніше встановило слідство, фактично за призначенням було використано лише 379 млн тенге, інші 765 млн тенге (більше ніж 2/3 від загальної суми) – розкрадено посадовцями Казахстату. Заступників голови статистичного відомства Нурмана Баянова та Берлі Мендибаєва було заарештовано. Керівника агентства Анар Мешимбаєву після її відставки в жовтні 2009 р. було оголошено в розшук. Відповідно обробка матеріалів перепису затягувалася через відсутність фінансування цих робіт. Як зазначав тоді новий голова статистичної установи Аліхан Смаїлов, «Найголовніше питання, яке досі не вирішene, – це питання фінансування обробки даних перепису в поточному році. Виділені всього 19 млн тенге на друкарські послуги та на тиражування статистичних збірок. Тоді як на обробку даних і отримання самих вихідних таблиць, які далі маємо тиражувати, грошей у нас не передбачено» [6].

Перші попередні підсумки перепису були оголошені у квітні 2009 р. Як зазначив тодішній прем'єр-міністр Казахстану Карім Масімов, чисельність населення становила 16 304,8 тис. осіб, а частка казахів у населенні країни була 67 %. Згодом Президент Казахстану Н. А. Назарбаєв у своєму зверненні до народу країни назвав нову оцінку частки титульного етносу – 65 % [1].

Якщо перепис було проведено в рекордно стислій термін, то остаточні дані довелося чекати дуже довго. Лише 12 листопада 2010 р. (через двадцять із половиною місяців після проведення заходу) було обнародовано результати. І це попри те що під час обробки матеріалів було використано технологію сканування даних. Остаточні дані виявилися меншими, ніж попередні. Вичерпних пояснень цьому не було надано, хоча зазвичай причиною цього вважається відбракування анкет, які дублюють одну одну, що буває у випадку, коли одна й та сама людина пройшла перепис населення двічі (наприклад, переписався сам і водночас був переписаний родичами за іншим місцем проживання) [4].

Частка казахів виявилася все-таки меншою, ніж називалося під час обнародування попередніх результатів перепису населення. Усього загальна чисельність корінної етнічної спільноти становила 10 099 осіб, або 63,1 %. Проте це було на 5,1 % більше ніж оцінювалося на 1 січня 2009 р. статистичною установою. Навпаки, кількість росіян (друга за чисельністю етнічна група Казахстану) виявилася на 1,9 % меншою [5].

Таблиця 3

**Корекція абсолютної чисельності населення Казахстану в цілому та етнічних груп за результатами перепису населення 2009 р. порівняно з даними поточної статистики**

Етнічна група	Дані перепису до даних поточної статистики, %
Казахи	+ 5,1
Росіяни	- 1,9
Німці	- 19,8
Українці	- 22,0
Узбеки	- 1,1
Татари	- 14,4
Уйгури	- 7,9
Усього	+ 1,0

Проте найбільш значущою була різниця між переписними та оцінними даними серед українців. Згідно з переписом населення 2009 р. кількість українців у Казахстані становила 333 тис. – на 22 % менше, ніж за даними поточного обліку. Якщо не зважати на можливі фальсифікації, це можна пояснити лише асиміляцією українців іншими казахстанськими етносами [4].

За два міжпереписні періоди (1989 – 2009) етнічні спільноти Казахстану мали абсолютно протилежну демографічну динаміку (табл. 4). Якщо чисельність азіатських етносів (казахів, узбеків та уйгурів) суттєво зросла (казахів більш ніж у півтора рази), то європейських – скоротилася. Українська громада Казахстану скоротилася майже на 2/3. Іншою є ситуація лише в німців, проте там вона пов’язана із масовим виїздом німецького населення ще в 90-ті рр. ХХ ст. [4].

На нашу думку, досвід моніторингу демографічних процесів у Республіці Казахстан може бути використаний і в нашій державі. По-перше, Казахстан показує хороший приклад дотримання рекомендованого ООН міжпереписного інтервалу. Україні також потрібно більш чітко визначити в законі «Про Всеукраїнський перепис населення» максимальний можливий часовий проміжок між національними переписами. По-друге, було б доречним

**Зміни абсолютної чисельності населення Казахстану в цілому та етнічних груп за період 1989 – 2009 рр.**

Етнічна група	Дані перепису до даних поточної статистики, %
Казахи	+ 53,2
Росіяни	- 39,0
Німці	- 81,4
Українці	- 62,8
Узбеки	+ 37,7
Татари	- 36,6
Уйгури	+ 20,5
Усього	- 2,7

включити до української переписної анкети запитання щодо релігійних уподобань (подібне питання є в анкетах багатьох держав світу, проте серед країн СНД Казахстан увів його одним із перших). Щоправда це запитання можна було б зробити необов’язковим для відповіді (так само як і питання про національність). Це також потребує відповідних змін у згаданому законі. Досвід Казахстану щодо моніторингу етнонаціональних змін методами поточної статистики заслуговує на увагу, проте, на нашу думку, його впровадження в Україні суперечило б розбудові в нашій державі політичної нації.

Приклад організації останнього перепису населення в Казахстані скоріше негативний, заслуговує врахування в контексті «як не треба робити». Дуже важливо запобігти аналогічним помилкам та від самого початку виділити на цей захід достатню кількість коштів, водночас забезпечивши належний контроль за їх використанням. Зниження корупції в Україні є важливою передумовою багатьох потрібних перетворень у нашій державі, зокрема й організації якісного моніторингу етнодемографічних процесів.

**Список використаних джерел**

1. Выступление Президента Республики Казахстан Назарбаева Н. А. на открытии III сессии Парламента РК четвертого созыва 1 сентября 2009 года. – Режим доступа : [www.parlam.kz/ru/president-speech/23](http://www.parlam.kz/ru/president-speech/23).
2. Демографический ежегодник Казахстана. 2008 : стат. сб. – Астана : Агентство Республики Казахстан по статистике, 2009. – 637 с.
3. Демографический ежегодник Казахстана. 2012 : стат. сб. – Астана : Агентство Республики Казахстан по статистике, 2013. – 840 с.
4. Итоги национальной переписи населения 2009 года. – Режим доступа : [www.stat.gov.kz/faces](http://www.stat.gov.kz/faces).

5. **Кодекс** Республики Казахстан «О браке (супружестве) и семье». – Режим доступа : [online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31102748](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31102748).

6. **О демографической ситуации** в Республике Казахстан за январь – июнь 2014 года : пресс-релиз. – Режим доступа : [www.stat.gov.kz/faces](http://www.stat.gov.kz/faces).

7. **Про внесення** зміни до розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2008 року № 581 : розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 верес. 2013 р. № 699-р. – Режим доступу : [www.ukrcensus.gov.ua/ukr/laws/laws\\_main.php](http://www.ukrcensus.gov.ua/ukr/laws/laws_main.php).

8. **Sattarov R.** Чем может обернуться для России опережающий ее показатели рост населения в Казахстане?! – Режим доступа : [www.demographia.ru/articles](http://www.demographia.ru/articles).

9. **Семьдесят миллионов тенге просит Статагентство Казахстана для завершения обработки данных переписи.** – Режим доступа : [demoscope.ru/weekly/2010/0407/panorm01.php#9](http://demoscope.ru/weekly/2010/0407/panorm01.php#9).

10. **Шустов А.** «Собирание этноса» в Казахстане. – Режим доступа : [www.demographia.ru/articles](http://www.demographia.ru/articles).

#### **List of references**

1. **Vystupenie Prezidenta Respubliki Kazahstan Nazarbaeva N. A. na otkryitii III sessii Parlamenta RK chetvertogo sozyiva 1 sentyabrya 2009 goda.** – Rezhim dostupa : [www.parlam.kz/ru/president-speech/23](http://www.parlam.kz/ru/president-speech/23).

2. **Demograficheskiy ezhegodnik Kazahstana.** 2008 : stat. sb. – Astana : Agentstvo Respubliki Kazahstan po statistike, 2009. – 637 c.

3. **Demograficheskiy ezhegodnik Kazahstana.** 2012 : stat. sb. – Astana : Agentstvo Respubliki Kazahstan po statistike, 2013. – 840 c.

4. **Itogi natsionalnoy perepisi naseleniya 2009 goda.** – Rezhim dostupa : [www.stat.gov.kz/faces](http://www.stat.gov.kz/faces).

5. **Kodeks Respubliki Kazahstan «O brake (supruzhestve) i seme».** – Rezhim dostupa : [online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31102748](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31102748).

6. **О демографической ситуации в Республике Казахстан за январь – июнь 2014 года** : press-reliz. – Rezhim dostupa : [www.stat.gov.kz/faces](http://www.stat.gov.kz/faces).

7. **Pro vnesennia** zminy do rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrayny vid 9 kvitnia 2008 roku № 581 : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrayny vid 4 veres. 2013 r. № 699-r. – Rezhym dostupu : [www.ukrcensus.gov.ua/ukr/laws/laws\\_main.php](http://www.ukrcensus.gov.ua/ukr/laws/laws_main.php).

8. **Sattarov R.** Chem mozhet obernutsya dlya Rossii operezhayuschiy ee pokazateli rost naseleniya v Kazahstane?! – Rezhim dostupa : [www.demographia.ru/articles](http://www.demographia.ru/articles).

9. **Semdesyat millionov tenge prosit Statagentstvo Kazahstana dlya zaversheniya obrabotki danniyih perepisi.** – Rezhim dostupa : [demoscope.ru/weekly/2010/0407/panorm01.php#9](http://demoscope.ru/weekly/2010/0407/panorm01.php#9).

10. **Shustov A.** «Sobiranie etnosa» v Kazahstane. – Rezhim dostupa : [www.demographia.ru/articles](http://www.demographia.ru/articles).

*Надійшла до редколегії 04.11.14*

Катерина ПАСТУХ

Національна академія державного управління

при Президентові України

Харківський регіональний інститут державного управління

#### **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ**

Досліджується нормативно-правове забезпечення формування та реалізації державної економічної політики на регіональному рівні. Розробляються пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази формування та реалізації державної економічної політики на регіональному рівні.

**Ключові слова:** нормативно-правове забезпечення, державна економічна політика на регіональному рівні, етапи формування та реалізації державної економічної політики на регіональному рівні, регіон, закон.

**Екатерина Пастух.** Нормативно-правовое обеспечение формирования и реализации государственной экономической политики на региональном уровне в Украине

Исследуется нормативно-правовое обеспечение формирования и реализации государственной экономической политики на региональном уровне. Разрабатываются предложения по усовершенствованию нормативно-правовой базы формирования, реализации государственной экономической политики на региональном уровне.

Ключевые слова: нормативно-правовое обеспечение, государственная экономическая политика на региональном уровне, этапы формирования и реализации государственной экономической политики на региональном уровне, регион, закон.

**Kateryna Pastukh.** Normative legal provision of formation and implementation of state economic policy at regional level in Ukraine

Normative legal provision of formation and implementation of state economic policy at regional level has been studied. Some suggestions as for advancement of normative legal base of formation and implementation of state economic policy at regional level have been worked out.

Key words: normative legal provision, state economic policy at regional level, stages of formation and implementation of state economic policy at regional level, region, law.

Унаслідок різного соціально-економічного розвитку регіонів, недосконалості системи врядування щодо регіонального розвитку в