

А.Божкараулы

*Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова (E-mail: www200762@mail.ru)*

## **Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов в Республике Казахстан**

Автором показано, что миграция — это пространственное движение населения, которое свойственно всем человеческим обществам. Однако его интенсивность, направленность и состав миграционных потоков, социальные, экономические и демографические последствия существенно различаются не только в разные исторические эпохи, но и в странах с разным общественным строем, уровнем экономического развития, территориальной дифференциацией, природно-климатическими условиями и структурой населения. Цель статьи — раскрыть понятие миграции, создать целостную картину миграции Казахстана.

*Ключевые слова:* миграционный процесс Республики Казахстан, миграционная политика, сотрудничество, незаконная миграция, соглашения.

С момента обретения Республикой Казахстан суверенитета и независимости, вследствие распада Советского Союза и образования новых государств, координально изменилась и миграционная ситуация на территории постсоветского пространства. Казахстан и многие другие страны бывшего СССР столкнулись с интенсивными миграционными потоками в условиях, когда отсутствовала необходимая информационная база, была слабо развита социальная инфраструктура, не было нормального рынка труда. Приобретая в последние годы ярко выраженный этносоциальный и этнополитический характер, миграция вносит коррективы в жизнь местного населения, влияет на проводимую суверенными государствами политику, а главное, изменяет личностные характеристики тех, кто вынужден перемещаться на другие территории в поисках более стабильной обстановки и в надежде на лучшее будущее.

Все это требует новых подходов к проблематике миграционных процессов, которые обусловлены следующими причинами:

- притеснение представителей некоренных наций в бывших союзных республиках;
- введение в действие законов, ущемляющих гражданские и политические права некоренных жителей;
- вооруженные конфликты в ряде регионов;
- ухудшение криминогенной обстановки;
- резкое снижение уровня благосостояния людей;
- желание переехать на историческую родину.

На постсоветском пространстве Казахстан, являясь активным сторонником обеспечения стабильности и безопасности в регионе, стал полноправным участником процесса взаимодействия и сотрудничества государств-партнеров, других заинтересованных стран и международных организаций, а также НПО по реализации вопросов миграционной политики.

В силу специфики своего географического положения Казахстан выполняет роль геополитического центра, соединяющего Европейские страны с государствами Центральной Азии, вследствие чего приток иностранцев в нашу республику — неизбежное явление, которому также способствуют наблюдаемый в стране экономический рост и сохраняющаяся стабильная внутривнутриполитическая обстановка [1].

Республикой Казахстан были предприняты последовательные шаги для создания четкой системы миграционного контроля, создания законодательной базы, отвечающей международным стандартам, и достижения наибольшего благоприятствования для пребывающих в нашей стране иностранцев.

Одним из основных направлений деятельности государственных органов в области миграции является, прежде всего, координация миграционного законодательства, обеспечение решения задач по защите прав и интересов человека, уважение государственного суверенитета и борьба с незаконной миграцией.

В сфере миграции в Казахстане создана, в целом отвечающая международным стандартам, законодательная база, позволяющая развивать туризм, способствующая привлечению иностранной рабочей силы, возвращению на историческую родину оралманов [2].

Условия взаимных поездок граждан оговариваются межправительственным соглашением в формате ЕврАзЭС между Республикой Казахстан, Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Кыргызской Республикой и Республикой Таджикистан. Двусторонние Соглашения о порядке въезда и пребывания заключены с Азербайджаном, Молдовой, Узбекистаном, Украиной, Турцией, Индией, Китаем, Венгрией, Словакией, Румынией и рядом других стран.

Казахстаном в рамках ЕврАзЭС проводится согласованная социальная политика по гармонизации и унификации национального законодательства в социально-гуманитарной сфере.

В рамках Таможенного союза разработан ряд соглашений, регулирующих правовые отношения Сторон.

Взаимодействие органов внутренних дел Казахстана с правоохранительными органами стран СНГ на двустороннем уровне регламентировано рядом международных договоров и соглашений и осуществляется по следующим основным направлениям: борьба с преступлениями против жизни, здоровья, свободы, достоинства личности и собственности; борьба с организованной преступностью и коррупцией, бандитизмом, терроризмом и международной преступностью; борьба с незаконной миграцией и трафиком людей; борьба с незаконными операциями с оружием, боеприпасами, взрывчатыми, ядовитыми веществами и радиоактивными материалами, незаконным оборотом наркотических и психотропных веществ.

Сотрудничество органов внутренних дел Республики Казахстан с правоохранительными органами приграничных регионов осуществляется на основе двусторонних соглашений. Подписаны Соглашения о приграничном сотрудничестве между МВД Республики Казахстан и МВД Российской Федерации, Кыргызстана и Узбекистана [3]. Соглашениями предусмотрены: обмен оперативно-розыскной, криминалистической и иной информацией, представляющей взаимный интерес; проведение рабочих встреч по обмену опытом в сфере борьбы с незаконной миграцией, организованной преступностью и охраны общественного правопорядка; разработка планов совместных действий на случай возникновения чрезвычайных ситуаций.

Важным шагом в развитии и укреплении отношений приграничных стран является заключение двухсторонних межправительственных соглашений о порядке пересечения государственной границы жителями приграничных территорий.

Основой в борьбе с незаконной миграцией является «Соглашение о сотрудничестве в борьбе с нелегальной миграцией», принятое государствами-участниками Содружества Независимых Государств в 1998 г.

Заключены также соглашения по борьбе с незаконной миграцией на уровне органов внутренних дел приграничных регионов Республики Казахстан, Российской Федерации, Кыргызской Республики и Республики Узбекистан.

На постоянной основе проводятся оперативно-профилактические мероприятия, в ходе которых решаются задачи взаимодействия по выявлению каналов незаконной миграции, организации выдворения лиц, нарушающих порядок пребывания, через территорию сопредельного государства, выявлению лиц, использующих для въезда поддельные документы, а также лиц, находящихся в розыске.

В соответствии с Программой сотрудничества государств-участников СНГ ежегодно проводится совместная операция «Граница» с участием сил и средств МВД и КНБ по противодействию незаконной миграции через Государственную границу и территорию Республики Казахстан.

МВД, совместно с МИД и КНБ, на территории республики и государств-членов ОДКБ ежегодно проводится операция «Нелегал», целью которой является борьба с незаконной миграцией граждан из третьих стран.

Основным принципом миграционного права является свобода передвижения. Около этого понятия на протяжении столетий базируются имманентно присущие миграционному праву такие категориальные дефиниции, как въезд и выезд, статус иностранца, убежище.

Формирование понятия миграционного права и определение его места в общей системе международного права и внутригосударственном праве отдельных стран имеет продолжительную историю. В древнем мире пришельцы-иностранцы не владели никакими правами. Расширение торговли и международных отношений вызвало насущную потребность урегулирования правового статуса чужаков. Постепенно, с развитием общественных отношений, иностранцам стали предоставлять защиту со-

гласно закону. И наиболее весомым событием в становлении норм миграционного права, касающегося иностранцев, была замена после французской революции термина и понятия «подданство» на «гражданство». Для личности понятие «гражданство» обозначало принадлежность государству, а не правящей власти, и «право иметь права» внутри страны [4].

Рассматривая проблему взаимодействия и соотношения национального и международного миграционного права, следует выделить то, что само гражданство является принципиально важным, особенным звеном, которое связывает внутригосударственную и международную правовые системы. У большинства стран, особенно со значительным опытом регулирования миграционных процессов, национальное миграционное (эмиграционное) законодательство основывается на собственных законах о гражданстве. Различные принципы, на которых базируется законодательство разных национальных правовых систем, обуславливают необходимость непосредственно оговаривать отличия и особенности национального миграционного права в этих странах. Понимание принципов гражданства является основным условием сравнительного анализа миграционного законодательства.

Общепризнанный международный стандарт прав человека — право на свободу передвижения, на наш взгляд, следует рассматривать как специальный принцип миграционного права. Согласно предмету миграционного права, к принципиальным правам граждан, связанным с миграционными процессами, относятся: право на гражданство; право свободно оставлять любую страну, включая собственную; право возвращаться в свою страну; право оставаться в своей стране.

Согласно закону, регулирование миграции населения основывается на следующих принципах:

- обеспечение закрепленных в Конституции Республики Казахстан прав человека на свободный выбор места проживания, свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, свободу выезда, свободу передвижения;
- недопустимость какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам;
- обеспечение соответствия миграционного законодательства Республики Казахстан международным нормам и рекомендациям Международной организации по миграции с учетом современного социально-экономического положения республики, ее исторического прошлого и традиций, перспектив развития;
- всестороннее содействие репатриации казахов на свою историческую родину, организация их расселения, создание рабочих мест и осуществление комплекса других мер обеспечения адресной помощи и социальной защиты переселенцев коренной национальности;
- упреждение стихийных и неупорядоченных процессов, как внутри страны, так и за ее пределами, на основе выработки социально-экономических стимулов в среднесрочных и долгосрочных программах действий, базирующихся на прогнозе потенциальной миграции и направлений миграционных потоков в связи с изменениями социально-экономической и общественно-политической ситуации;
- участие соответствующих государственных органов в организации упорядочения процессов миграции;
- личное участие мигрантов, в первую очередь переселенцев из зон экологического и стихийного бедствий, в обустройстве на новом месте проживания, при адресной государственной поддержке инициативы и самостоятельности каждого;
- запрещение высылки или принудительного возвращения беженцев в страны, откуда они прибыли, кроме случаев, предусмотренных международными договорами;
- сотрудничество с другими странами, особенно принимающими иммигрантов, в области снижения нелегальной миграции в виде учебного образования, профессиональной подготовки, трудовой миграции [5].

Эти принципы, на наш взгляд, соответствуют правам человека на свободу передвижения. В целом Международной организацией по миграции и Миграционным комитетом РК подтверждено соответствие Закона РК «О миграции населения» международным нормам, касающимся миграции, соблюдения прав человека [6]. Итак, любое территориальное перемещение, совершающееся между разными населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц, независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности, представляет собой миграцию в широком значении этого слова. Трудовые миграции являются определяющими в общей совокупности территориальных перемещений; переселения — это конечный, законченный вид миграции.

Миграция населения — общественное явление, столь же древнее, как и человек — сгусток всех общественных отношений. До появления человека территориально перемещались его человекообразные предшественники. Но эти перемещения предполагали поиск данных природой предметов потребления, а не условий труда для их производства. В этом принципиальная разница между миграциями любых популяций животного мира и миграцией населения.

Миграция как пространственное движение населения свойственна всем человеческим обществам. Однако интенсивность, направленность и состав миграционных потоков, ее социальные, экономические и демографические последствия существенно различаются не только в разные исторические эпохи, но и в странах с разным общественным строем, уровнем экономического развития и территориальной дифференциацией, природно-климатическими условиями и структурой населения.

Принятие указанных организационных, практических и законодательных мер позволит усовершенствовать государственное регулирование потоков внутренней и внешней миграции, обеспечить транспарентность и легитимность миграционных процессов.

#### References

- 1 *Suvorov A.* Return policy and the integration of foreign nationals in Kazakhstan // *Sayasat*. — 2003. — № 11. — P. 16–20.
- 2 *Asylbekov M.* Demographic processes of modern Kazakhstan. — *Almaty: Atamura*, 2003. — P. 67.
- 3 Proceedings of the conference «Migration and development of Russia.» — *Moscow, Moscow State University after the name Lomonosov*, 2010. — P. 198.
- 4 International migration 2006. New York // [http://www.un.org/esa/population/publications/2006\\_MigrationRep/exec\\_sum.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/2006_MigrationRep/exec_sum.pdf)
- 5 Law «On Migration in the Republic of Kazakhstan» dated July 22, 2011. — *Almaty: Yurist*. 2003. <http://online.prg.kz>
- 6 *Vitkovskaya G.* Global experience of migration policy: a retrospective and the latest trends. — *Moscow — Almaty: International Organization for Migration*, 2004. — P. 352.

А.Божкараулы

### Қазақстан Республикасындағы миграциялық үдерістерді конституциялық-құқықтық реттеу

Миграция деп барлық адамзат қоғамына сай халықтардың кеңістіктегі қозғалысын айтады. Бірақ оның қарқындылығы, бағыты және миграциялық ағынның құрамы, әлеуметтік, экономикалық және демографиялық салдары маңызды әр түрлі тарихи кезеңдерге ғана ажыратылмай, сонымен қоса қоғамдық құрылымы, экономикалық даму деңгейі және оның территориялық жіктелуі, табиғи-ахуал жағдайы және тұрғындардың құрылымы әр түрлі елдерде де ажыратылады. Берілген мақаланың мақсаты «миграция» ұғымының мәнін ашу және Қазақстан Республикасының миграция көрінісін толық құру болып табылады.

A.Bozhkarauly

### Constitutional and legal regulation of migration processes in the Republic of Kazakhstan

The author considers that migration is the spatial movement of the population that is common to all human societies. However, its intensity, direction and composition of migration flows, its social, economic and demographic effects vary considerably, not only in different historical periods, but also in countries with different social systems and levels of economic development and territorial differentiation, environmental conditions and the structure of the population. The purpose of this article is the disclosure of the concept of migration, to create a complete picture of migration in Kazakhstan.