

6 Kaldybaev A.K. Ozhidaemye neblagopriyatnye posledstviya novogo zakona «Ob arbitrazhe» i puti ikh preodoleniya // National Chamber of Entrepreneurs of the Republic of Kazakhstan «Atameken» - [Available at]: <http://www.palata.kz> (in Russian)

7 Grigorov A.A. Pravovaya priroda i protsedura vneshnetorgovogo arbitrazha v SSSR: Avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoy stepeni kandidata yuridicheskikh nauk. - Rostov n/D.: Rost. gos. un-t, 1971. - 26 p. (in Russian)

8 The Law of the Republic of Kazakhstan No.480-V of April 6, 2016 «On legal acts» // Kazakhstanskaya pravda. – 2016. - April 8. - No.66 (in Russian)

## КӨШІ-ҚОН ҮРДІСІНІҢ ТАРИХИ-ҚҰҚЫҚТЫҚ АСПЕКТІЛЕРІ

*Джусупов М.Ш., з.ғ.м., конституциялық және халықаралық құқық кафедрасының PhD докторанты,  
Божқараұлы А., з.ғ.к., конституциялық және халықаралық құқық кафедрасының меңгерушісі  
Академик Е.А. Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті*

Қазіргі кездегі қоғамдық-саяси мәселелердің ішіндегі ең маңыздысы көші-қон мәселесі. Еліміз егемендік алып Біріккен Ұлттар Ұйымына және көптеген халықаралық ұйымдарға мүше болуына байланысты Қазақстан өзі үшін жаңа проблемалармен – өзінің ішкі, сыртқы саясатының, қорғанысы мен қауіпсіздігінің және экономикалық проблемалармен бетпе-бет келіп отыр. Кез келген тәуелсіз мемлекеттің ішкі, сыртқы саясатында айрықша назар аударып отыратын мәселелері болады. Республикамызда солардың ең бастыларының бірі көші-қон мәселесі болып табылады.

Қазақстан мемлекеттік тәуелсіздік алғаннан кейін алыс, жақын шет елдерден көшіп келушілер мен көшіп кетушілерді құқықтық реттеуге тура келді. Көші-қон Қазақстан Республикасының «Халықтың көші-қоны туралы» Заңның [1] 1-бабы 9-тармағына сәйкес, жеке тұлғалардың бір мемлекеттен екінші мемлекетке, сондай-ақ мемлекет ішінде тұрақты немесе уақытша, ерікті түрде немесе мәжбүрлі түрде қоныс аударуы.

Қазақстанда көші-қон үрдісі туралы ұғым 70-ші жылдардың ортасында белгілі бола бастады еді. Мұнда бұрын келген жұмыс күштерінің өз еліне қайту үрдісі белең ала бастады.

1992 жылы 26 маусымда «Көшіп келу» туралы Заңын қабылданғанға дейін көші-қон мәселесімен 1977 жылдан бастап Еңбек министрлігі құрамында 5 адам бар арнайы бөлім айналысқан. Заң қабылданған соң іле-шала, 1992 жылы 15 желтоқсанда Министрлер кабинетінің «Көшіп келушілер туралы» №4055 қаулысы қабылданды. Ол 17 тармақтан тұрады. Қаулыда бірыңғай мемлекеттік көші-қон саясатын жүзеге асыру, босқындарды, өзінің ата қонысына қайтып келіп жатқан адамдарды және оның отбасыларын республика көлемінде қоныстандыруды реттеу және ұйымдастырушылық-нысандық тұрғыдан қамтамасыз ету мәселелері қамтылған.

Қазақстан Республикасының мемлекеттік тәуелсіздігі туралы Конституциялық заң көші-қон үрдісін құқықтық реттеу мен көші-қон саясатының негізін құрды [2]. 1992 жылы Алматыда Дүние жүзі қазақтарының алғашқы құрылтайы өткізілді. Осы жиыннан кейін шет елде тұратын байырғы ұлт өкілдерінің елге қайтуға деген ниеті бұрынғыдан да арта түсті [3]. Дүниежүзі қазақтарының қауымдастығы Қазақстан Республикасының Үкіметі мен және басқа мемлекеттік органдар «Адам құқықтарының жалпыға бірдей декларациясы» мен өзге де жаппай танылған халықаралық құқық нормаларында бекітілген адам құқығы мен бас бостандығының басымдылығын танып, сондай-ақ Қазақстан Республикасының Конституциясы мен Қазақстан Республикасының мемлекеттік тәуелсіздігі туралы Конституциялық заңды басшылыққа ала отырып, шетелде тұратын отандастарымыздың ұлттық-мәдени, рухани және тілдік қажеттерін қанағаттандыру жөнінде белгілі жұмыстарды атқара бастады. Атап айтсақ отанына қайтып оралған оралмандарды құқықтық қамтамасыз ету жөніндегі мәселелерге байланысты сұрақтарды шешуге өз үлестерін қосуда.

Әлемдегі күллі қазақтың саны шамамен 15 миллиондай болса, соңғы санақтың алдын-ала қорытындысы бойынша 10 миллионнан астамы Қазақстанда, 5 миллиондайы 40-қа жуық шетелдерде өмір сүріп жатыр және осы 5 миллионның 4 миллионнан астамы «ирредент», қалған бөлігі «диаспора» болып табылатыны анық. Олардың көпшілік бөлігі, кеңестік кезеңдегі революциялық және азамат соғыстары, зорлап ұжымдастыру, ашаршылық, жаппай құғын-сүргін салдарынан өздерінің тарихи отандарын тастап кетуге мәжбүр болды. КСРО тарағаннан кейін жақын шетелдердегі ТМД қалған қазақтар шетелдегі қазақ диаспорасына айналды.

Аталған елдердегі диаспоралардың мәдени және әлеуметтік-экономикалық өркендеу деңгейі бір-бірімен мүлдем ұқсамайды. Сондықтан көші-қон проблемаларын кешенді зерттеу және оны шешу, ғылыми зерттеулер мен практикалық шаралардың бірлігі және ара байланысын анықтауға тура келеді. Шетелдердегі отандастар мен жұмысты жан-жақты жетілдіру, оны тек ұдайы және мақсатты мемлекеттік қолдау жағдайында ғана жүзеге асыру мүмкін болады.

Көші-қон мәселесін реттеу барысында көшіп келушілердің (байырғы мәдени ұлт өкілдерінің) әлеуметтік-экономикалық, мәдени, білім алу сұраныстарын барынша қанағаттандыруды қамтамасыз ететін шараларды ұйымдастыру қажет. Сондай-ақ тарихи отанына қайта оралғылары келетін оралмандарға (репариант) мүмкіндік туғызатын ойластырылған жұмыстардың жүйесін жасау қазіргі заман талабына сай келіп отыр.

Қазір елімізде көші-қон мәселесі мен оралмандардың тарихи отанына оралу мүмкіндігін қамтамасыз ететін нақты шаралардың жүйесі қалыптасу үстінде, деуге болады. Атап айтсақ шетелде тұратын отандастармен жұмыс жүргізу жөніндегі Қазақстан Республикасының мемлекеттік саясатын жүзеге асыру тетігінде негізгі құжат болып табылатын Қазақстан Республикасының Президентінің 1996 жылғы 31 желтоқсандағы Жарлығымен күшіне енген «Шетелде тұратын отандастарды қолдаудың мемлекеттік бағдарламасына» нақ осы мақсаттар негіз болып отыр [4].

Бұл бағдарлама кешенді іс-шараларды қамтитын негізгі алты бөлімнен тұрған. Олар: 1) ғылыми қамтамасыз ету; 2) нормативтік-құқықтық негізді құру; 3) білім беру; 4) мәдениет; 5) туризм және спорт; 6) кітап шығару және бұқаралық ақпарат құралдары мәселелерін ұйымдастыру шаралары қамтылған.

Ғылыми қамтамасыз ету саласында шетелдегі отандастардың тыныс тіршілігі мен олардың әлеуметтік экономикалық жағдайларына, олардың құқықтық хал-ахуалына, көші-қон үрдістеріне жан-жақты зерттеу жүргізу шетелдегі қазақ диаспорасының жай-күйі туралы ғылыми-ақпараттық база қалыптастыру, Қазақстан Республикасының Үкіметіне тиісті практикалық ұсыныстар мен ұсынымдар әзірлеу және беру көзделген. Шетелдегі отандастарды әлеуметтік құқықтық қорғау және қолдау саласындағы басты мақсат болып олардың проблемаларына қатысты мемлекеттік саясатты қалыптастыру болып табылады.

Қазақстан Республикасында көші-қон үрдісін құқықтық реттеу және оларды бір жүйеге келтіру шетелдегі қазақ диаспорасымен байланысты қалыптастыру және жүзеге асыру шет мемлекеттердің конституциялары мен заңдарына халықаралық құқық нормаларына негізделген.

Еліміздің тәуелсіздігі мен қауіпсіздігінің нығаюына, саяси тұрақтылықтың сақталуына, ұлттық өсіп-өркендеуінің жүзеге асуына көші-қон үрдісінің алар орны ерекше. Қазақстан Республикасы көші-қон мәселесінде ұзақ жылдарға негізделген айқын, нақты бағыт-бағдар ұстануы қажет. Оның төмендегідей екі себебі бар:

Біріншіден, басқа елдерді айтпағанда ТМД мемлекеттерінің ішінде Қазақстан көші-қон жағынан айрықша зардап шеккен республика. Соңғы 150 жылдан астам уақытта ежелгі қазақ жеріне сырт жерлерден өзге халықтарды әртүрлі себептермен топ-тобымен көшіріп әкелу үздіксіз жүрді. Соның нәтижесінде Қазақстандағы халықтардың ара салмағы күрт өзгерді. Жергілікті ұлт өкілдері азшылдыққа ұшырап, мәдениеті, ана тілі тағы басқа мәселелер жөнінде кемсітушілікке ұрынды. Сондықтан тәуелсіз еліміз енді көші-қондағы осы зардапты жағдайлардың қайталамауын, ұлғаймауын үнемі ескеріп отыруы тиіс.

Екінші себебі, шет елдердегі отандастарға немесе қазақ диаспорасына байланысты. XX ғасырдың аяғында көптеген халықтар өздерінің тарихи отандарына қайтуға, өз туысқандарымен қосылуға ұмтыла бастады. Атап айтсақ, Германия шетелдерде, оның ішінде Қазақстанда да тұратын немістерді көптеп көшіріп алуда. Израиль, сондай-ақ Грекия, Түркия да сырт жерлердегі өз диаспорасын атажұртына бөгетсіз келуі үшін жағдай жасауда. Ал Ресей үкіметі де орыстар мен орыс тілді халықтардың мүддесін қорғауға Ресей Федерациясының Конституциясында бекітіп, олардың ата-мекеніне көшіп келуіне барлық мүмкіндіктер туғызуда.

Сондықтан да шет елдердегі қазақтарды Қазақстан Республикасына тарту туралы игі істен Қазақстан да сырт қала алған жоқ. 1991 жылғы 16 желтоқсандағы «Қазақстан Республикасының мемлекеттік тәуелсіздігі туралы» Конституциялық заңының 7-бабында «көші-қон процестерін мемлекет реттеп отырады және де жаппай қуғын-сүргін, күштеп ұжымдастыру кезеңдерінде адамгершілікке жат өзге де саяси шаралар нәтижесінде республика территориясынан кетуге мәжбүр болған адамдарға, олардың отбасыларына өз отанына қайта оралуына жағдай жасайды» деп айқын көрсетті [5].

Қазір тәуелсіз деп есептелінетін еліміздің ең үлкен мәселесі – ұлыс иесі санатындағы қазақ халқының республика жұртшылығының жартысын ғана құрауы. Сол себепті республикамызда

қазақтың саны басым көпшілікке айналмай ұлттық мемлекет ретінде дамуы мүмкін емес. Ал заңды көпшілікке айналудың екі түрлі жолы бар, бірі демографиялық өрлеу, екіншісі оралмандардың өз тарихи отанына оралу үрдісі, яғни шет елдердегі қазақтардың Қазақстанға келуі.

Дәл қазіргі кезеңдегі ең ұтымды, төте жол – бұрынғы және соңғы шекара сызығының арғы жағында қалған отандастарды өз тарихи отанына, ұлттық мемлекетіне оралуын, жаппай бет бұруын бағыттау болып табылады. Қазақстан Республикасының «Халықтың көші-қоны туралы» Заңының [1] 4-бабы 1-тармағына сәйкес, халықтың көші-қоны саласындағы мемлекеттік саясат мынадай негізгі қағида-тарға: Қазақстан Республикасының Конституциясына, заңдарға және халықаралық шарттарға сәйкес көшіп-қонушылардың құқықтары мен бостандықтарын тану және оларға кепілдік беруге; ұлттық мүддені қорғау және ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз етуге; жеке адамның, қоғамның және мемлекеттің мүдделерін ұштастыруға; пайдаланылатын ақпараттың жаңартылуы және бірнеше рет қайталануы негізінде көші-қон процестерін реттеудің ашықтығына; мемлекеттің көшіп келудің әрқилы түрлерін реттеудегі сараланған тәсіліне негізделеді.

Аталған Заңның 4-бабы 2-тармағына сәйкес, халықтың көші-қоны саласындағы мемлекеттік саясаттың негізгі міндеттері: көшіп-қонушылардың құқықтары мен бостандықтарын қорғау; өңірлердің демографиялық және әлеуметтік-экономикалық даму мүдделерін ескере отырып, оралмандарды ұтымды орналастыруды ұйымдастыру; Қазақстан Республикасында еңбек қызметін жүзеге асыру үшін жоғары білікті шетелдік жұмыс күшін тарту; ішкі еңбек нарығын шетелдік жұмыс күшін тартуды квоталау жолымен қорғау; Қазақстанның халықаралық еңбек нарығына ықпалдасуын қамтамасыз ету; халықтың жаппай көші-қонына әкеп соқтыруы мүмкін жанжалдардың алдын алу және оларды болғызбау мақсатында Қазақстан Республикасының басқа мемлекеттермен ынтымақтастығын дамыту; ішкі көші-қон ағынын оңтайландыру, көшіп-қонушылардың ел аумағында ұтымды қоныстандырылуын қамтамасыз ету; шетелде тұратын бұрынғы отандастармен және этникалық қазақтармен өзара қарым-қатынасты, оның ішінде мәдени ынтымақтастық пен ақпараттық қамтамасыз ету саласындағы өзара қарым-қатынасты қолдау және дамыту; этникалық қазақтардың тарихи отанына қоныс аударуына жәрдемдесу; көші-қон процестерін реттеу саласындағы халықаралық ынтымақтастық, заңсыз көшіп келудің алдын алу және жолын кесу болып табылады.

#### Әдебиеттер тізімі:

1 Қазақстан Республикасының 2011 жылғы 22 шілдедегі «Халықтың көші-қоны туралы» №477-IV Заңы (04.07.2018ж. берілген өзгерістер мен толықтырулармен) // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1100000477>

2 Қазақстан Республикасының 1991 жылғы 16 желтоқсандағы «Қазақстан Республикасының мемлекеттік тәуелсіздігі туралы» Конституциялық Заңы // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z910004400>

3 Дүниежүзілік қазақтардың құрылтайы. – Алматы: Атамұра-Қазақстан, 1993. – 92 б.

4 Қазақстан Республикасы Президентінің 1996 жылғы 31 желтоқсандағы «Шетелде тұратын отандастарды қолдаудың мемлекеттік бағдарламасы туралы» №3308 Жарлығы (күші жойылды) // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U960003308>

5 Қазақстан мемлекеттілік кезеңдері: конституциялық актілер. – Алматы: Жеті-Жарғы, 1997. – 490 б.

#### **ЗАҢ ШЫҒАРМАШЫЛЫҚ ПРОЦЕСС: ТҮСІНІГІ ЖӘНЕ МӘНІ**

*Жексекин А.К., докторант, Академик Е.А. Бөкетов атындағы ҚарМУ  
Божқараұлы А., з.ғ.к., доцент, Академик Е.А. Бөкетов атындағы ҚарМУ*

Заңнамалық актілерді жасау – құқық шығармашылығының бір түрі. Алайда заң шығарушылық өзінің ғылыми әзірлемелерінің мақсаттылығын және қажеттілігін анықтайтын бірқатар ерекшеліктерге ие.

Ең бастысы, сөз нормативтік құқықтық актілер жүйесіндегі жоғары құқықтық күшке ие заңдарды дайындау және қабылдаудың ерекшелігі жөнінде болып отыр. Бұл біз заң шығару мәселелерін зерттеу барысында құқықтық мемлекет құрудың ажырамас шарты ретіндегі заң үстемдігі қағидасының маңызы мен әрекетін толық әрі жан-жақты аша алуымызды білдіреді.

Заң шығарушылық күрделі әлеуметтік құбылыс ретінде өзіне әрқашанда мемлекеттанушы ғалымдардың назарын аударып келген. Дегенмен де, құқық шығармашылық, заң шығармашылық