

А.Божжараулы, А.К.Джумабаева

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Теоретические аспекты международной миграции населения

В статье рассмотрены теоретические основы и понятия по регулированию вопросов миграции. Отмечено, что вопросы миграции отличаются своей сложностью и многогранностью в силу прочной связи с правовыми, экономическими, политическими, историческими, социологическими и демографическими отраслями. Авторами проанализированы конституционно-правовые и международные понятия миграции и ее место среди других правовых норм. Особое внимание уделено международным организациям и документам по вопросам миграции, дан сравнительный анализ национального законодательства.

Ключевые слова: миграция, внутренняя миграция, внешняя миграция, переселение, трудовая миграция, политическое убежище, население.

В 90-е годы XX в. во многих европейских государствах и странах Содружества Независимых Государств происходили различные изменения геополитического и экономического характера. Коренным образом изменилась система правового регулирования общественных отношений, крайне чувствовались разноуровневость экономических показателей развития, обострение различных конфликтов в военно-политической сфере и сфере безопасности стран в мире, что привело к активизации переезда граждан, иностранных лиц и апатридов. Таким образом, изложенные выше причины способствовали расширению направлений миграционных потоков, что требовало, в свою очередь, необходимости регулирования данной проблемы, один из эффективных способов решения которой заключается в международно-правовом регулировании миграции, осуществляемом как на международном универсальном, так и на международном региональном уровнях. В данном случае каждое государство обязано непосредственно обеспечивать и контролировать регулирование внешних миграционных процессов, разрабатывая и принимая нормативно-правовые акты внутригосударственного характера, соответствующие общепризнанным нормам и принципам международного права. Между тем международная миграция, будучи закономерным глобальным явлением, имеющим глубокие корни в экономической, политической и социальной жизни общества, объективно нуждается в комплексном изучении как на национальном, так и на межгосударственном уровнях, опирающемся на теоретические школы отечественной и зарубежной науки международного права и практику международных отношений.

Сам термин «миграция» является многогранным понятием. Его значение, характеристика встречаются как в международном праве, так и в национальном законодательстве.

Миграция является общественным явлением, которое исследуется как объект общественных, социальных, гуманитарных и естественных наук. Сюда входит огромный перечень научных дисциплин, таких как философия, психология, география, демография, история, экономика, политология и право. Особое внимание следует уделить именно праву, потому как право является наиважнейшим регулятором всех общественных отношений (мировоззренческих, исторических, экономических, политических и др.), устанавливающим определенные правила поведения общества.

Понятие миграции сформулировано в Законе Республики Казахстан «О миграции населения» от 13 декабря 1997 г. В соответствии со ст.1 Закона РК «О миграции населения» миграция обозначает постоянное или временное, добровольное или вынужденное перемещение физических лиц из одного государства в другое, а также внутри государства [1]. В таком случае под международной миграцией следует понимать пересечение, как минимум, одной государственной границы, что идентично с понятием миграции населения. Принципиальной особенностью международной миграции является то, что она не ограничена рамками, границами одного государства, так как само обозначение международной миграции является межгосударственным. Между тем понятия миграции населения и международной миграции сходны по своей сути, они обозначают передвижение общества, населения, определенных групп людей. Именно данное обстоятельство позволяет нам слить два разных по сути понятия в одно целое.

Как и в национальном законодательстве, так и в международном праве не существует единого и общепринятого деления миграции. Среди ученых и теоретиков имеют место разные подходы к классификации миграций. В зависимости от того, какой критерий положен в основу разграничения их по видам, существуют схемы дифференциации миграционных перемещений. Так, если наиболее важной, качественно определенной территориальной, социальной и политико-правовой единицей, основным целостным объектом миграционных передвижений выступает национальный регион (национальное законодательство), то при классификации миграции первоочередное значение приобретает выделение относительно какой-либо страны внешних (международных) и внутренних миграционных перемещений. Государство, как правило, при разработке соответствующего национального законодательства ориентируется на основные международные стандарты, касающиеся прав мигрантов. Необходимо отметить также, что международная миграция населения, составляющая функционирование как отдельно взятой страны, в свою очередь, определяется национальными правовыми нормами и видами внутренней миграции.

По продолжительности миграции делятся на постоянные (с переселением на постоянное место проживания) и временные (с возвращением); по принципам легальности — на легальные и нелегальные. По способу реализации различают миграции организованные и неорганизованные (индивидуальные). Первые осуществляются при содействии государственных, международных органов, иногда негосударственными национальными или международными организациями, благотворительными фондами, вторые «организовываются» силами и средствами самих мигрантов, без материальной и организационной поддержки конкретных учреждений. Критерии продолжительности и способа реализации могут быть применены при классификации как международных, так и внутригосударственных миграционных передвижений, критерий легальности — только относительно внешних миграций.

Таким образом, в соответствии с названными причинами и мотивами перемещения населения, типами миграционных потоков и критериями их дифференциации наиболее распространенной и принятой сейчас считается следующая классификация миграций.

Внутренние миграции, под которыми понимаются перемещения населения внутри страны, разделяя их, как правило, по направлениям миграционных потоков.

Село — село: переселение сельскохозяйственных работников из одного сельского региона в другой. Внутри таких стран, как Индия, Таиланд и большинство стран Африки, которые все еще являются аграрными, миграции «село — село» доминируют.

Село — город: причинами переселения населения из сельской местности в городскую являются бедность, низкая прибыль в сельском хозяйстве, невысокая производительность труда, рост численности населения, недостатки, малоземельность, дробление хозяйства и несправедливый раздел земли, экологические трудности и относительное отсутствие экономических возможностей. В настоящее время это наиболее распространенная форма внутренней миграции во многих развивающихся странах.

Город — город: в общем это миграция из одного городского региона в другой с целью трудоустройства, что характерно для стран с высоким уровнем урбанизации, таких как Северная Америка и Европа. До недавнего времени миграции в направлениях «село — город» и «город — город» доминировали в структуре миграционных потоков Украины.

Город — село: как правило, целью является переезд на новое поселение, или повторная миграция тех, кто в свое время переселился в город из села.

Внешняя миграция (эмиграция, иммиграция) является переселением людей из одной страны в другую и характеризуется пересечением государственных границ. Внешняя миграция (ее называют также международной) включает такие понятия, как *эмиграция* (выезд из страны с целью постоянного проживания в другой стране) и *иммиграция* (въезд иностранцев в страну на продолжительное или постоянное проживание).

Наиболее распространенной является *классификация международной миграции* (в соответствии с причинами и последствиями этого явления), состоящая из шести разных типов миграционных потоков.

Переселение на постоянное проживание — это иммигранты, которым легально разрешен въезд и которые ожидают поселения в принимающие страны, включая особ, имеющих разрешение на въезд с целью воссоединения семей.

Зарегистрированные трудовые мигранты состоят из двух категорий: временные работники-контрактники, как правило, неквалифицированные или малоквалифицированные, которые находятся в принимающей стране определенный период времени;

временные квалифицированные работники, которые переезжают из страны в страну, поскольку работают в транснациональных компаниях и/или на совместных предприятиях.

Нелегальные (незарегистрированные) мигранты не имеют легального статуса в принимающей стране, в результате нелегального въезда или пребывания. Если принимающие страны начинают ограничивать разрешительную политику, нелегальная миграция часто возрастает. Для принимающих стран, которые имеют слабый иммиграционный контроль, незадокументированная миграция в некоторых случаях может быть нормой. Кстати, это очень актуально для Украины.

Искатели убежища — лица, которые пересекают границы и подают заявление на получение статуса беженца из-за боязни преследования по политическим, религиозным, этническим мотивам или из-за принадлежности к определенной социальной группе. Решение по предоставлению убежища принимается в соответствии с критериями, сформулированными в Конвенции о статусе беженца 1951 г. и соответствующем Протоколе 1967 г. для тех стран, которые их подписали.

Признанные беженцы — в соответствии с Конвенцией 1951 г. о статусе беженцев это люди, в отношении которых правительствами соответствующих государств определено, что они «из-за обостренного страха преследования на основе расовой принадлежности, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических взглядов находятся за пределами страны своего гражданства и не могут или не хотят сами воспользоваться защитой этой страны вследствие обозначенных опасений; или, не имея гражданства и находясь в результате таких событий за пределами страны своего обычного проживания, не в состоянии или, из-за обозначенных опасений, не хотят в нее возвращаться».

De facto беженцы, иногда их еще обозначают термином *внешне перемещенные лица*, — лица, которые не подпадают под обозначение беженца в соответствии с Конвенцией 1951 г. или Протоколом 1967 г., но которым, по признанным важным причинам (особенно таким, как война или расширение насилия), дана временная защита, и, соответственно, они не возвращены в страны их гражданства, или, если они не имеют гражданства, в страны привычного проживания [2; 23–25].

По законодательству Республики Казахстан разграничиваются типичные виды и термины миграционных потоков. Так, в Законе РК «О миграции населения» строго очерчены и определены понятия основных видов миграции. В их число входят такие разновидности, как трудовая миграция, беженцы, незаконные иммигранты, иммиграция, эмиграция, миграция, оралманы (репатрианты), семейная иммиграция, коллективная иммиграция и внутренняя миграция. Следует отметить, что национальные законодательства часто могут содержать такие нормы, которые предусматривают более широкий спектр защиты прав человека-мигранта, или устанавливать такие процедуры, которые значительно усиливают защиту миграционных норм, тогда как международно-правовые документы и закрепленные в них стандарты являются минимальными для соблюдения прав человека и общезащитными. Конечно же, каждое государство приводит свое национальное, внутреннее законодательство под международные стандарты общества, что говорит о международном праве как об обобщающем и всеохватывающем понятии, на которое опирается вся правовая система каждой отдельной страны. По Конституции наша страна также опирается на международные договоры и соглашения РК, ратифицированные Парламентом РК, которые, в свою очередь, имеют приоритет перед национальным законодательством и в случае коллизии применяются нормы международного законодательства. Из приведенного выше можно сказать, что в данном случае наблюдается соотношение норм внешнего и внутреннего права, или же сбалансированный круг правоотношений, вытекающих из одного в другое. Отсюда, видимо, такая большая схожесть разновидностей миграции. Как бы там ни было, существование различных подходов к классификации и социальной структуре миграции населения, многообразие ее видов и форм отражают сложность и неоднозначность такого общественного, социального явления, как миграция.

Международная миграция населения является не просто свободным передвижением и перемещением людей, регулируемым нормами международного права, она также определяет реализацию и имплементацию основных прав мигрантов в процессе их миграции с одной территории на другую. Поэтому в ходе реализации тех самых прав и были созданы международные механизмы, координирующие и регулирующие правоотношения мигрантов. Среди них такие организации, как ООН, МОТ, МОМ, Международная организация по делам беженцев (МОБ), Управление Верховного комиссара по делам беженцев ООН (УВКБ ООН), Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе и др. Основным из них является Международная организация по миграции, которая была ос-

нована 5 декабря 1951 г. в Брюсселе под названием Межправительственный комитет по европейской миграции (МКЭМ).

Сначала деятельность организации была ограничена обеспечением перемещения населения из Европы в Северную Америку, Латинскую Америку и Океанию. Тем не менее развитие событий в мире постепенно привело к тому, что Организация распространила свою деятельность на весь мир. Государства-участники официально признали всемирную роль этой организации в 1980 г., когда исходя из практических соображений реорганизовали МКЭМ в Межправительственный комитет по миграции (МКМ). Это решение подтверждено на специальной сессии Совета в мае 1987 г., которая приняла конкретные поправки к конституции, в частности, относительно роли и мандата организации, а также постановила изменить название — теперь это Международная организация по миграции (МОМ).

Цель МОМ — обеспечение на всей планете благоустроенной миграции лиц, которые требуют международных миграционных услуг.

Для достижения этой цели МОМ выполняет такие функции:

- управление благоустроенной и плановой миграцией граждан с учетом специфических потребностей стран эмиграции и иммиграции;
- перемещение квалифицированных человеческих ресурсов, направленное на экономическое, социальное и культурное развитие стран, которые их принимают;
- организованная миграция беженцев, перемещенных и других лиц, вынужденных оставить свою родину;
- осуществление роли международного форума, на котором государства-участники и прочие партнеры обсуждают приобретенный опыт, обмениваются взглядами, разрабатывают мероприятия и оказывают содействие сотрудничеству и координации усилий в сфере миграции [2; 57–58].

Как и каждая структурная организация, Международная организация по миграции представляет единую совокупность внутренних органов: Совет, Исполнительный Комитет и Администрация.

Руководящим органом МОМ является Совет, который уполномочен принимать окончательные решения по вопросам политики, программ, бюджета и финансирования Организации.

Он состоит из представителей государств-членов. Каждое государство-член имеет одного представителя и столько заместителей и советников, сколько оно сочтет необходимым иметь. При решении каких-либо дел и голосовании каждое государство-член имеет по одному голосу.

Следующим органом является Исполнительный Комитет, состоящий из представителей девяти государств-членов. Он избирает Совет, планирует его работу и вносит рекомендации. Число членов Исполнительного Комитета может быть увеличено на основе решения Совета, принятого двумя третями голосов, при условии, что оно не превышает одной трети всех членов Организации. В основные функции органа входят рассмотрение и анализ политики, программ и деятельности Организации, ежегодных докладов Генерального директора и любых специальных докладов; рассмотрение любых вопросов, специально переданных Исполнительному Комитету Советом, включая пересмотр бюджета и осуществление таких действий, которые могут представляться в этой связи необходимыми; рассмотрение любых финансовых или бюджетных вопросов, входящих в компетенцию Совета; принятие в период между сессиями Совета любых срочных решений по вопросам, которые входят в компетенцию Совета и представляются на утверждение этого органа на его следующей сессии. Исполнительный комитет может предоставлять консультации и направлять предложения Совету или Генеральному директору по собственной инициативе.

Администрация включает Генерального директора, заместителя Генерального директора и такой штат сотрудников, который может быть определен только Советом.

По Конституции Международной организации по миграции (далее — Организация), принятой в Брюсселе 19 октября 1953 г., членами Организации являются государства, которые, будучи членами Организации, приняли настоящую Конституцию, и другие государства, которые, проявляя ярко выраженный интерес к принципу свободного передвижения лиц, обязуются вносить финансовые взносы, по крайней мере, на административные нужды Организации, размер которых будет согласован между Советом и соответствующим государством при условии принятия решения Советом двумя третями голосов и при признании данным государством настоящей Конституции.

Тут учитывается финансовая сторона поддержки стран-участниц. Так, если государство-член не выполнит свои финансовые обязательства перед Организацией за два финансовых года подряд, Совет двумя третями голосов может приостановить право голоса и все услуги или их часть, на которые

данное государство-член имеет право. Совет также имеет право восстановить такое право голоса и услуги простым большинством голосов [3].

Сотрудничая с Казахстанским международным бюро по правам человека и соблюдению законности, МОМ обеспечивает бесплатную правовую помощь мигрантам в нескольких городах страны (Актюбинске, Алматы, Астане, Караганде, Усть-Каменогорске, Петропавловске и Чимкенте) [4; 207].

Однако, несмотря на широкий спектр полномочий, функций организаций, регулирующих миграционные отношения, и важность таких механизмов, как международная организация по миграции особую роль в правовом регулировании и защите миграционных передвижений играют международные соглашения и договоры, определяющие основные права человека. Таковыми являются Международные Пакты о правах человека, одобренные Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г., и Всеобщая Декларация о правах человека 1948 г.

Наиболее детально и развернуто изложены основные права и свободы человека, гарантирующие свободу передвижения, о международных договорах регионального характера. Региональные правовые документы, такие как Американская конвенция о правах человека 1969 г., Африканская хартия прав человека и народов 1981 г., Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека, имеют целью обеспечение всеобщего и эффективного признания и соблюдения провозглашенных в них прав.

В настоящее время национальное законодательство является основным источником в правовом регулировании и правовой защите миграции. Рассматривается следующий перечень нормативно-правовых актов Республики Казахстан, регулирующих вопросы миграции:

1. Конституция РК от 30 августа 1995 г.;
2. Трудовой кодекс Республики Казахстан от 15 мая 2007 г. № 251-III;
3. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 г. № 167-I;
4. Кодекс РК об административных правонарушениях от 30 января 2001 г. № 155-II;
5. Закон РК «О миграции населения» от 13 декабря 1997 г. № 204-1;
6. Закон РК «О занятости населения» от 23 января 2001 г. № 149-II;
7. Закон Республики Казахстан «Об амнистии в связи с легализацией незаконных трудовых иммигрантов» от 4 июля 2006 г. № 149-III;
8. Закон Республики Казахстан «Об общественных объединениях в Республике Казахстан» от 31 мая 1996 г. № 3-I;
9. Закон Республики Казахстан «О гражданстве Республики Казахстан» от 20 декабря 1991 г. № 1017-XII;
10. Постановление Конституционного Совета РК «Об официальном толковании пункта 4 статьи 5 Конституции Республики Казахстан» от 7 июня 2000 г. № 4/2;
11. Концепция миграционной политики РК 2007–2015 годы, одобренная Указом Президента Республики Казахстан от 28 августа 2007 г., № 399;
12. Об отдельных вопросах регулирования ввоза иностранных граждан для работы на территории РК. Постановление Правительства РК от 14 июля 2000 г. № 1709;
13. Правила пребывания переселенцев в центрах адаптации и фильтрации (Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по миграции и демографии от 14 апреля 2000 г. № 18);
14. Об утверждении отраслевой Программы миграционной политики РК на 2001–2010 гг. Постановление Правительства РК от 29 октября 2001 г. № 1371;
15. О Концепции миграционной политики РК. Постановление Правительства РК от 5.09.2000 г. № 1346;
16. Инструкция о порядке организации взаимодействия органов внутренних дел, Пограничной службы, Комитета национальной безопасности и Таможенного комитета Министерства государственных доходов Республики Казахстан по пресечению незаконной миграции иностранных граждан в пунктах пропуска через государственную границу Республики Казахстан (Совместный приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 29 апреля 2002 г. № 293, Председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан от 23 апреля 2002 г. № 65, Министра государственных доходов Республики Казахстан от 10 апреля 2002 г. № 420);
17. Инструкция о порядке определения статуса репатрианта (оралмана), реэмигранта, переселенца, а также вынужденного переселенца (Приказ Агентства по миграции и демографии Республики Казахстан от 12 мая 1999 г. № 5);
18. Постановление Правительства РК «О правилах выезда граждан РК за пределы РК» от 26 июля 2001 г. № 1010;

19. Об утверждении Инструкции о порядке выдачи виз РК, Совместный приказ МИД РК и МВД РК от 11 июля 2000 г.;
20. Закон Республики Казахстан «О гражданстве» от 20 декабря 1991 г., с изменениями от 17 мая 2002 г. № 322;
21. Постановление правительства Республики Казахстан от 28 декабря 2007 г. № 1336 «Об установлении квоты на привлечение иностранной рабочей силы для осуществления трудовой деятельности на территории Республики Казахстан на 2008 год»;
22. Постановление Правительства Республики Казахстан от 11 июня 2007 г. № 480 «Об утверждении Правил лицензирования и квалификационных требований, предъявляемых к деятельности по вывозу рабочей силы из Республики Казахстан за границу».

Данный анализ законодательства РК, регулирующего миграционные отношения, свидетельствует о его неоднозначности и сложности самого процесса. Такая законодательная активность вполне закономерна, так как в новых рыночных условиях невозможно развитие стабильной экономики и общественной жизни без права и повышения его роли. Поэтому нами было предложено рассмотрение данного вопроса именно с правовой точки зрения. Однако опять же для эффективного управления миграционным процессом большую роль играют и международные стандарты общественных отношений, и международное сотрудничество в области миграции, потому как вопросы, связанные с перемещением людей через национальные границы, не могут быть отнесены к внутреннему решению одной страны, они охватывают широкий спектр миграционных отношений нескольких различных стран.

Подводя итог отмеченному выше, можно обозначить, что международная миграция в силу своей комплексности является той отраслью решения проблем международно-правового регулирования миграции, к которой приводит свою законодательскую деятельность каждое отдельно взятое государство в мире.

Список литературы

- 1 Закон РК «О миграции населения» от 13 декабря 1997 г. // www.akorda.kz
- 2 Пискун А. Основы миграционного права. — Киев: Лесгап, 2002. — 356 с.
- 3 Конституция международной организации по миграции от 19 октября 1953 г. // <http://zakon2006.by.ru/part30/doc39358.shtml>
- 4 Садовская Е.Ю. Миграция в Казахстане на рубеже XXI века: основные тенденции и перспективы. — Алматы: Ғылым, 2001. — 260 с.

А.Божжараұлы, А.К.Джумабаева

Халықтың халықаралық көші-қонның теориялық аспектілері

Мақалада көші-қонды реттеудегі негізгі теориялық негіздері мен түсінігі қарастырылады. Көші-қон мәселесі құқықтық, экономикалық, саяси, тарихи және әлеуметтану мен демографиялық пән салаларымен тығыз байланыста болғандықтан, өзінің күрделілігімен әрі көпқырлығымен сипатталады. Авторлар конституциялық-құқықтық және халықаралық сипаттағы көші-қон үрдісінің түсінігін, түрлерін айқындап, оның дүние жүзіндегі алатын орнына тоқталып кетеді. Көші-қонды реттейтін басты халықаралық ұйымдар мен құжаттарды анықтауға үлкен мән беріліп, ұлттық заңнаманың салыстырмалы талдауы беріледі.

This article is about theoretical issues concerning legal regulation of migration concept in fundamentals of constitutional order. Since migration process is considered to be regulated by legal basis, sociology, demography, history, economics, and etc, the problem of migration is characterized with its special complex of regulation. Therefore authors define the concept of international migration, its types and role in a modern world taking into account the constitutional-legal and international importance of it. Authors also pay especial attention in defining and describing the basic norms and mechanisms of regulating migration flow in the area of International Law and analyze them with national legislation.