

Джансараева Р.Е.
**Концептуально-правовые
основы миграционной
политики Республики
Казахстан**

В статье анализируется процесс формирования концептуально-правовых основ деятельности государства по регулированию миграционных отношений. В современных условиях перед государством стоит важная задача формирования и реализации сбалансированной системы мер по управлению миграционными процессами. Миграционная политика Республики Казахстан направлена на совершенствование существующих и развитие качественно новых механизмов управления миграционными процессами в стране, уменьшение негативных последствий миграционных потоков в рамках сохранения и развития национальной идентичности и безопасности государства.

Основные тенденции формирования правового механизма регулирования современных миграционных процессов обусловлены необходимостью правового регулирования новых миграционных отношений, возникших в связи с качественным изменением миграционных процессов, появлением новых категорий мигрантов, защитой национальных интересов, потребностью унификации миграционного законодательства.

Ключевые слова: миграция, миграционные потоки, регулирование миграционных отношений, управление миграционными процессами.

Dzhansarayeva R.E.
**Conceptual and legal framework
of migration policy of the
Republic of Kazakhstan**

The article analyzes the process of forming a conceptual and legal framework for the state to regulate migration relations. In modern conditions before the state has an important task of formation and implementation of a balanced system of measures to manage migration processes. The migration policy of the Republic of Kazakhstan is aimed at perfection existing and development of qualitatively new mechanisms of migration management in the country, reducing the negative effects of migration flows in the framework of the preservation and development of national identity and security.

Main trends shaping the modern legal mechanism regulating migration processes due to the need of legal regulation of the migration of new relationships which have arisen in connection with the qualitative change in the migration processes, the emergence of new categories of migrants, protection of national interests, needs unification of migration legislation.

Key words: migration, migration flows, management of migration relations, management of migration processes.

Джансараева Р.Е.
**Қазақстан Республикасы
көші-қон саясатының
тұжырымдамалық-құқықтық
негіздері**

Мақалада көші-қон қатынастарын реттеуге байланысты мемлекеттің қызметінің тұжырымдамалық-құқықтық негіздерін қалыптастыру үдерістері талданды. Қазіргі кезде мемлекеттің алдында көші-қон үдерістерін басқаруға қатысты теңестірілген шаралардың жүйесін қалыптастыру және жүзеге асыру міндеті тұр. Қазақстан Республикасының көші-қон саясаты елдегі көші-қон үдерістерін басқарудың бар шараларын жетілдіріп, сапалық тұрғыдан басқарудың жаңа тетіктерін дамытуға, ұлттық біртұтастық пен мемлекеттің қауіпсіздігін сақтау және дамыту шеңберіндегі көші-қон үдерістерінің жағымсыз салдарын төмендетуге бағытталған.

Қазіргі заманғы көші-қон үдерістерін реттеудің құқықтық тетіктерін қалыптастырудың негізгі теңденциялары көші-қон үдерістерінің сапалық тұрғыдан өзгеруіне байланысты туындаған жаңа көші-қон қатынастарын құқықтық реттеудің, мигранттардың жаңа санаттарының пайда болуымен, ұлттық мүддені қорғау, көші-қон заңнамасын унификациялау қажеттілігімен түсіндіріледі.

Түйін сөздер: көші-қон, көші-қон ағымы, көші-қон қатынастарын реттеу, көші-қон үдерісін басқару.

**КОНЦЕПТУАЛЬНО-
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
МИГРАЦИОННОЙ ПО-
ЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ
КАЗАХСТАН**

Концептуально-правовые основы государственно-правового регулирования вопросов миграции были заложены в Декларации «О государственном суверенитете Казахской ССР», принятой Верховным Советом 25 октября 1990 г., Конституционном Законе «О государственной независимости Республики Казахстан», принятом на VII сессии Верховного Совета Республики Казахстан 16 декабря 1991 г., первой Конституции независимого Казахстана, принятой 28 января 1993 г. на IX сессии Верховного Совета Казахстана XII созыва, действующей Конституции Республики Казахстан, принятой 30 августа 1995 года на всенародном референдуме.

В Декларации 25 октября 1990 года красной нитью проходила идея необходимости утвердить человека, независимо от его национальной принадлежности и убеждений, как полновластную и свободную личность и на этой основе добиться консолидации и укрепления дружбы народов, проживающих на территории республики. Эту высокую цель нельзя было достичь в условиях замкнутости и изоляционизма, в связи с чем подчеркивались значения норм Всеобщей декларации прав человека, а также права нации на свободное самоопределение, зафиксированные в Международной хартии о гражданских и политических правах, принятых соответственно в 1948 и 1966 гг. Организацией Объединенных Наций. В Декларации гарантированы права и свободы граждан, безотносительно к их национальной и партийной принадлежности, происхождению, социальному и имущественному положению, полу и вероисповеданию, роду занятий, месту жительства. В то же время устанавливалось, что посягательство на гражданское и национальное равноправие карается по закону. Впервые был введен самостоятельный институт гражданства республики и самостоятельного регулирования миграционных процессов внутри страны, в то же время каждому гражданину гарантировалось право на сохранение гражданства СССР.

Развивая положения Декларации о государственном суверенитете, Конституционный Закон «О государственной независимости Республики Казахстан» в полной мере отразил те кардинальные изменения, которые произошли в общественно-политической жизни государства с момента провозглашения

его государственного суверенитета. В Конституционном Законе о государственной независимости нашли свое непосредственное отражение стратегические задачи, которые стояли перед молодым суверенным государством: развитие национальной государственности, гарантированность прав и свобод человека, строительство гражданского общества и правового государства, обеспечение гражданского мира и международного согласия.

Статья 7 Конституционного Закона «О государственной независимости Республики Казахстан» закрепила: «Республика Казахстан имеет свое гражданство. За всеми казахами, вынужденно покинувшими территорию республики и проживающими в других государствах, признается право иметь гражданство Республики Казахстан наряду с гражданством других государств, если это не противоречит законам государств, гражданами которых они являются. Республика Казахстан регулирует миграционные процессы. Республика Казахстан создает условия для возвращения на ее территорию лиц, вынужденно покинувших территорию республики в периоды массовых репрессий, насильственной коллективизации, в результате иных антигуманных политических акций, и их потомков, а также для казахов, проживающих на территории бывших союзных республик».

Действующая Конституция 1995 года, равно как и первая Конституция 1993 года, закрепляет такие неотъемлемые права, как право свободного передвижения по территории Казахстана и свободного выбора места жительства; право выезда за пределы Республики, а для ее граждан – право беспрепятственного возвращения в Республику.

Первым нормативным правовым актом, непосредственно регламентирующим правовое положение иммигрантов, стал Закон Республики Казахстан «Об иммиграции» от 26 июня 1992 года, который на тот период составлял правовую основу регулирования и организационно-целевого обеспечения переселения в республику, создания необходимых условий жизни на новом месте для беженцев, для лиц и семей, возвращающихся на свою историческую родину. Впервые законодательно определены субъекты иммиграции и закреплены их обязанности, регламентировались виды иммиграции, предусматривалась ответственность иммигрантов, совершивших правонарушения или преступления [1].

В последующем Закон Республики Казахстан от 13 декабря 1997 года № 204-І «О миграции населения» существенно расширил понятийную

базу, закрепил основные принципы регулирования миграции населения, регламентировал как порядок въезда (иммиграции) в страну, так и выезда из Республики Казахстан (эмиграции), были введены новые статьи, значительно расширяющие положения Закона «Об иммиграции» от 1992 г. [2].

Действующий Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 года № 477-ІV «О миграции населения» дополнил и конкретизировал основные понятия миграционных отношений, закрепил основные принципы и задачи государственной миграционной политики РК. Целью закона является регулирование общественных отношений в области миграции населения, определение правовых, экономических и социальных основ миграционных процессов.

В зависимости от цели въезда на территорию Республики Казахстан и пребывания на территории Республики Казахстан законом различаются следующие основные виды иммиграции:

- 1) с целью возвращения на историческую родину;
- 2) с целью воссоединения семьи;
- 3) с целью получения образования;
- 4) с целью осуществления трудовой деятельности;
- 5) по гуманитарным и политическим мотивам.

Закон регламентирует государственную систему управления процессами миграции населения в РК. В законе предусмотрено правовое регулирование внутренней миграции, условия и порядок выезда граждан РК за пределы страны, предупреждение незаконной иммиграции [3].

Для регулирования процессов миграции в Республике Казахстан в 1990-е годы были приняты следующие нормативные правовые акты: Закон Республики Казахстан от 20 декабря 1991 года № 1017-ХІІ «О гражданстве» [4]; Закон Республики Казахстан от 19 июня 1995 года № 2337 «О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан» [5]; Указ Президента Республики Казахстан «О порядке предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в Республике Казахстан» от 15 июля 1996 г. № 3057 [6].

Для правового регулирования общественных отношений в области правового положения лиц, ищущих убежище, и беженцев на территории Республики Казахстан был принят Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2009 № 216-ІV «О беженцах» [7].

Для регулирования миграционных процессов была разработана Концепция миграционной

политики Республики Казахстан, одобренная постановлением Правительства от 5 сентября 2000 г. № 1346 [8]. Концепция представляла собой систему основных принципов, приоритетов, механизмов, задач и методов упорядочения и регулирования миграционных процессов. Концепция содержала объективную оценку и характеристику миграционной ситуации. В ней были определены приоритеты и основные направления миграционной политики государства.

В соответствии с задачами, выдвинутыми в Послании Главы государства народу Казахстана 2006 г., и Планом мероприятий на 2006-2008 гг. по реализации отраслевой Программы миграционной политики Республики Казахстан на 2001-2010 гг., была разработана Концепция миграционной политики Республики Казахстан на 2007-2015 гг. от 28 августа 2007 г., в которой определены перспективные направления этнической миграционной политики на среднесрочный период [9].

Концепция была направлена на совершенствование существующих и развитие качественно новых механизмов управления миграционными процессами в Республике Казахстан. Целью Концепции определено уменьшение негативных последствий миграционных потоков в рамках сохранения и развития национальной идентичности и безопасности страны путем максимального сокращения незаконной и формирования селективной миграции.

Концептуальной новеллой в управлении миграционными процессами в настоящий период можно назвать обозначенную в вышеуказанном документе необходимость проведения селективной миграционной политики.

В соответствии с Планом мероприятий на 2008-2010 гг. по реализации Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2007-2015 гг. предусматривались: разработка системы мер по адаптации и интеграции иммигрантов в казахстанское общество, разработка механизма рационального расселения иммигрантов исходя из интересов демографического и социально-экономического развития регионов, регионального рынка труда, проведение на регулярной основе мониторинга и оценки миграционных процессов и другие мероприятия.

Основой дальнейшего развития миграционной политики и миграционного законодательства государства выступают ежегодные Послания Президента Республики Казахстан народу Казахстана. Так, в Послании «Казахстан – 2030: Процветание, безопасность и улучшение благо-

состояния всех казахстанцев» подчеркивалось, что в ранг ведущих приоритетов национальной безопасности должна быть выдвинута сильная демографическая и миграционная политика [10].

В Послании Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 1 марта 2006 г. «Стратегия вхождения Казахстана в число 50 наиболее конкурентоспособных стран мира. Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии» необходимость выработки современной концепции миграционной политики была выдвинута в качестве основного приоритета продвижения Казахстана в число наиболее конкурентоспособных и динамично развивающихся государств мира [11].

В Послании «Стратегия «Казахстан-2050» Новый политический курс состоявшегося государства» 14 декабря 2012 года Президент страны, выразив обеспокоенность тем, что «нарастающий демографический дисбаланс формирует новые миграционные волны и усиливает социальную напряженность по всему миру» и что «мы, в Казахстане, сталкиваемся с миграционным давлением в отдельных регионах страны, где незаконные трудовые мигранты дестабилизируют местные рынки труда», а «... вполне вероятно, в обозримом будущем можем столкнуться и с обратным процессом – трудовой иммиграцией за пределы нашей страны», указал, что «нам в целом необходимо принять меры по комплексному решению проблем миграции, которые влияют на рынки труда в регионах страны.

Необходимо усилить контроль за миграционными потоками из сопредельных государств. В качестве перспективной задачи нам предстоит создать благоприятные условия для отечественных квалифицированных кадров с тем, чтобы не допустить их чрезмерного оттока на зарубежные рынки труда».

Глава государства поручил Правительству в 2013 году разработать и утвердить комплексный план по решению проблем миграции [12].

Таким образом, основные тенденции формирования правового механизма регулирования современных миграционных процессов обусловлены необходимостью правового регулирования новых миграционных отношений, возникших в связи с качественным изменением миграционных процессов, появлением новых категорий мигрантов, защитой национальных интересов, потребностью унификации миграционного законодательства.

В последние десятилетия миграционные процессы приобрели глобальный характер, ко-

торый сопровождается количественным ростом как законной, так и незаконной (нелегальной) миграции. Серьезной угрозой для безопасности многих стран стали недостаточно контролируемые миграционные потоки. Ставящая под угрозу состояние национальной безопасности государства незаконная (нелегальная) миграция, нередко потенциально связанная с конфликтностью, преступностью, криминогенностью, включена в список глобальных вызовов и угроз современности, что соответственно требует не только совершенствования международных, национально-государственных правовых механизмов, но и выработки совместных мер и действий всего мирового сообщества.

В целях данной эффективного предупреждения транснациональной организованной преступности и борьбы с ней 15 ноября 2000 г. Резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи были приняты Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности и Дополнительные протоколы к ней. Особое значение имеет Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию и специально посвященный вопросам борьбы с незаконной миграцией. До принятия данного Протокола не было универсального документа, регулировавшего все аспекты незаконного ввоза мигрантов. Главная цель Протокола состоит в предупреждении незаконного ввоза мигрантов и борьбе с ним.

В рамках своей юрисдикции государства взяли на себя обязательства пресекать эти преступления и привлекать к ответственности преступников независимо от страны их совершения. Взаимодействие миграционных служб стран-участниц Содружества Независимых Государств основано на заключенном 6 марта 1998 г. Соглашении о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией и принятых в его развитие документах.

Государствами-участниками СНГ пройден большой путь и накоплен значительный опыт совместной работы по противодействию современным вызовам и угрозам в области незаконной миграции, разработаны базовые документы сотрудничества, определившие основные направления и механизмы его осуществления:

– в январе 2000 года главы правительств государств-участников СНГ утвердили Положение об общей базе данных о незаконных мигрантах и лицах, въезд которым в государства-участники Соглашения закрыт в соответствии с их дейст-

вующим законодательством, и порядке обмена информацией о незаконной миграции;

– 16 сентября 2004 года в Астане главами десяти государств-участников СНГ (кроме Грузии и Туркменистана) одобрена Концепция сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции;

– 26 августа 2005 года утверждена Программа сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией на 2006–2008 годы. 10 октября 2008 года утверждена аналогичная Программа на 2009–2011 годы. Необходимость дальнейшего сотрудничества в противодействии незаконной миграции обусловила разработку и принятие 3 сентября 2011 года в Душанбе Программы сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2012 – 2014 гг. Программа предусматривала предложения и рекомендации по дальнейшему развитию между государствами СНГ двусторонних соглашений о реадмиссии; по совершенствованию и сближению национальных законодательств, в целом, и в противодействии незаконной миграции, в частности; о разработке Концепции общего миграционного пространства государств-участников СНГ и модельное соглашение о реадмиссии. 10 октября 2014 года на заседании Совета глав государств СНГ подписано решение «О программе сотрудничества государств-участников Содружества Независимых государств в противодействии незаконной миграции на 2015-2019 годы»;

– 28 ноября 2006 года главами государств-участников СНГ подписано Заявление об активизации сотрудничества в борьбе с незаконной миграцией;

– 5 октября 2007 года главами государств-участников СНГ подписано Соглашение об образовании Совета руководителей миграционных органов, которое подписало восемь государств Содружества, кроме Грузии, Республики Молдова, Туркменистана и Украины.

В целях совершенствования координации действий государств-участников Соглашения о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией Решением Совета глав правительств СНГ от 16 апреля 2004 года создан единый координирующий орган – Совместная комиссия государств-участников Соглашения о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 года, в состав которой вошли полномочные представители правительств Республики Армения,

Республики Беларусь, Республики Казахстан, Киргизской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Украины.

Таким образом, можно констатировать, что в рамках СНГ создана концептуально-правовая основа сотрудничества государств-участников СНГ по противодействию незаконной миграции.

Литература

- 1 Закон Республики Казахстан «Об иммиграции» от 26 июня 1992 г.: [Электрон. ресурс]. – 2000. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus> (дата обращения 20.09.2015).
- 2 Закон Республики Казахстан от 13 декабря 1997 года № 204-І «О миграции населения»: [Электрон. ресурс]. – 2005. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus> (дата обращения 20.09.2015).
- 3 Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 года № 477-ІV «О миграции населения»: [Электрон. ресурс]. – 2011. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus> (дата обращения 20.09.2015).
- 4 Закон Республики Казахстан от 20 декабря 1991 года № 1017-ХІІ «О Гражданстве»: [Электрон. ресурс]. – 2000. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus> (дата обращения 20.09.2015).
- 5 Закон Республики Казахстан от 19 июня 1995 года № 2337 «О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан»: [Электрон. ресурс]. – 2004. – URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1003764 (дата обращения 20.09.2015).
- 6 Указ Президента Республики Казахстан «О порядке предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в Республике Казахстан» от 15 июля 1996 г. № 3057: [Электрон. ресурс]. – 2000. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus> (дата обращения 20.09.2015).
- 7 Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2009 № 216-ІV «О беженцах»: [Электрон. ресурс]. – 2009. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus> (дата обращения 20.09.2015).
- 8 Концепция миграционной политики Республики Казахстан, одобренная постановлением Правительства от 5 сентября 2000 года № 1346: [Электрон. ресурс]. – 2000. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus> (дата обращения 20.09.2015).
- 9 Концепция миграционной политики Республики Казахстан на 2007-2015 гг. от 28 августа 2007 г.: [Электрон. ресурс]. – 2007. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus> (дата обращения 20.09.2015).
- 10 Послание Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева народу Казахстана от 16 октября 1997 года «Стратегия Казахстана – 2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев»: [Электрон. ресурс]. – 2013. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus> (дата обращения 20.09.2015).
- 11 Послание Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева народу Казахстана от 1 марта 2006 г. «Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира. Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии»: [Электрон. ресурс]. – 2006. – URL: <http://www.salyk.kz/ru/nk/Pages/poslan.aspx> (дата обращения 10.09.2015).
- 12 Послание Президента Республики Казахстан – лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050» Новый политический курс состоявшегося государства»: [Электрон. ресурс]. – 2012. – URL: <http://www.salyk.kz/ru/nk/Pages/poslan.aspx> (дата обращения 09.09.2015).

References

- 1 Zakon Respubliki Kazahstan «Ob immigratsii» ot 26 iyunya 1992 g.: [Elektron. resurs]. – 2000. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus> (data obrascheniya 20.09.2015).
- 2 Zakon Respubliki Kazahstan ot 13 dekabrya 1997 goda № 204-I «O migratsii naseleniya»: [Elektron. resurs]. – 2005. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus> (data obrascheniya 20.09.2015).
- 3 Zakon Respubliki Kazahstan ot 22 iyulya 2011 goda № 477-IV «O migratsii naseleniya»: [Elektron. resurs]. – 2011. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus> (data obrascheniya 20.09.2015).
- 4 Zakon Respubliki Kazahstan ot 20 dekabrya 1991 goda № 1017-XII «O Grazhdanstve»: [Elektron. resurs]. – 2000. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus> (data obrascheniya 20.09.2015).
- 5 Zakon Respubliki Kazahstan ot 19 iyunya 1995 goda № 2337 «O pravovom polozhenii inostrannykh grazhdan v Respublike Kazahstan»: [Elektron. resurs]. – 2004. – URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1003764 (data obrascheniya 20.09.2015).
- 6 Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan «O poryadke predostavleniya politicheskogo ubezhischa inostrannym grazhdanam i litsam bez grazhdanstva v Respublike Kazahstan» ot 15 iyulya 1996 g. № 3057: [Elektron. resurs]. – 2000. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus> (data obrascheniya 20.09.2015).
- 7 Zakon Respubliki Kazahstan ot 4 dekabrya 2009 № 216-IV «O bezhentsah»: [Elektron. resurs]. – 2009. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus> (data obrascheniya 20.09.2015).
- 8 Kontseptsiya migratsionnoy politiki Respubliki Kazahstan, odobrennaya postanovleniem Pravitelstva ot 5 sentyabrya 2000 goda № 1346: [Elektron. resurs]. – 2000. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus> (data obrascheniya 20.09.2015).
- 9 Kontseptsiya migratsionnoy politiki Respubliki Kazahstan na 2007-2015 gg. ot 28 avgusta 2007 g.: [Elektron. resurs]. – 2007. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus> (data obrascheniya 20.09.2015).
- 10 Poslanie Prezidenta Respubliki Kazahstan N.A. Nazarbaeva narodu Kazahstana ot 16 oktyabrya 1997 goda «Strategiya Ka-

zakhstan – 2030: Prosvetanie, bezopasnost i uluchshenie blagosostoyaniya vseh kazahstantsev»: [Elektron. resurs]. – 2013. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus> (data obrascheniya 20.09.2015).

11 Poslanie Prezidenta Respubliki Kazahstan N. A. Nazarbaeva narodu Kazahstana ot 1 marta 2006 g. «Strategiya vhozheniya Kazahstana v chislo 50-ti naibolee konkurentosposobnyih stran mira. Kazahstan na poroge novogo ryivka vpered v svoem razvitii»: [Elektron. resurs]. – 2006. – URL: <http://www.salyk.kz/ru/nk/Pages/poslan.aspx> (data obrascheniya 10.09.2015).

12 Poslanie Prezidenta Respubliki Kazahstan – lidera natsii N. A. Nazarbaeva narodu Kazahstana 14 dekabrya 2012 goda «Strategiya «Kazahstan-2050»: Novyy politicheskiy kurs sostoyavshegosya gosudarstva»: [Elektron. resurs]. – 2012. – URL: <http://www.salyk.kz/ru/nk/Pages/poslan.aspx> (data obrascheniya 09.09.2015).