

УДК 342.9

Г.С. Ермакова

Қазақстан Республикасында заңсыз миграцияның пайда болуы және оның алдын алу жолдары

М.Х. Дулати атындағы Тараз мемлекеттік университеті, Қазақстан, Тараз қ.

Аннотация. Автор Қазақстандағы заңсыз миграцияның пайда болуы және оны алдын алу жолдары қарастырған.

Түйін сөздер: миграция, уақытша көші-қон, миграциялық процесс, мемлекет, заңнама

Миграция – бұл халықтар арасындағы жер аудару немесе тұрғылықты мекен-жайын ауыстыру процесі деп танылады. Миграция дегеніміз – (лат. «migratio» – көшу, орналасу) – бұл жеке тұлғаның ашық түрде қоныс аударуы. Миграциялық процесс – бұл барлық мемлекеттердің арасында болатын құбылыс болғандықтан, халықтар жер ауыстырғанда өзге мемлекеттердің ұлттық заңнамаларына ауысады. Демек, өзі келген мемлекеттің ұлттық заңнамасына тиесілі болады. Әр адам өзі тиесілі мемлекеттің азаматы болғандықтан, оның құқықтары мен бостандықтарының кепілі болып, өзінің мемлекеті танылады. Миграциялық процестерге тікелей қатысатын азаматтардың құқықтарын негізінен сол азамат шыққан мемлекет қорғайды. Халықаралық миграция құбылысы күрделі және ауқымды болғандықтан, мигрант болып келген адамдардың құқықтық статусы анықталады. Мысалы, егер адам бір мемлекетке оқуға, демалуға, еңбек шарты бойынша жұмыс істеуге және т.б жағдайлармен келсе, онда бұл процестер құқықтық жағынан заңды деп есептелінеді. Олар көбіне мемлекеттен бөлінеген квотамен немесе шетелдіктерге арналған рұқсаттамамен мемлекетте жүріп – тұрады. Егер келген азамат тіркеуге тұрмай, не заңсыз кәсіппен айналысатын болса, онда кез келген мемлекет ол азаматты өз территориясынан шығаруға толық құқығы бар. Ол біздің «Әкімшілік құқықтық» кодекс бойынша «депортация» деп аталады.

«Көші-қон – жеке тұлғалардың бір мемлекеттен екінші мемлекетке, сондай-ақ, мемлекет ішінде тұрақты немесе уақытша, ерікті түрде немесе мәжбүрлі түрде қоныс аударуы. Еңбек көші-қоны – еңбек қызметін жүзеге асыру үшін жеке

тұлғалардың басқа мемлекеттерден Қазақстан Республикасына және Қазақстан Республикасынан, сондай-ақ, мемлекет ішінде уақытша қоныс аударуы»[1].

Қазақстан Республикасының көші-қон саясаты мынадай принциптерге негізделеді:

Қазақстан Республикасының Конституциясында, басқа да нормативтік актілерде, Қазақстан Республикасы қатысушысы болып табылатын халықаралық шарттарда бекітілген адамның негізгі құқықтары мен бостандықтарын сақтау;

нәсілі, тілі, діні, жынысы, этникалық және әлеуметтік шығу тегі, көзқарасы, саяси сенімі сияқты белгілері, мүліктік жағдайы немесе кез келген басқа да себептер бойынша кемсітушілікке жол бермеу;

көшіп-қонушылардың Қазақстан Республикасының заңнамасын сақтауы;

тұлға мен мемлекет мүдделерін ұштастыру, барлық билік тармақтарының, қоғамдық бірлестіктер мен ұйымдардың күш-жігерін біріктіру;

көші-қон процестерін басқару және реттеу саласындағы халықаралық танылған стандарттарды сақтау контекстінде әлеуметтік, экономикалық, саяси тұрақтылықты, этникааралық және конфессияаралық тұрақтылық пен төзімділікті қамтамасыз ету және сақтау бөлігінде ұлттық мүдделердің басымдығы;

ең алдымен шетелде тұратын отандастарымыздың қайтып оралуын ынталандыруға бағдарланған саясаттың жүйелі де дәйекті жүргізілуін көздейтін елдің ұлттық бірдейлілігін сақтау және дамыту;

басым салаларда жұмыс істеу үшін шетелден біліктілігі жоғары кадрларды тартуды ынталандыруға және білікті өз кадрларымызды

даярлауға негізделген Қазақстанның бәсекелестік артықшылығын дамыту;

білімін, кәсібін, инвестициялық және қаржылық әлеуетін ескере отырып, көшіп келушілерді таңдау тәсіліне негізделген сұрыптау;

Қазақстанға көшіп келушілердің елде болуының ашықтығы мен заңдастырылуын қамтамасыз ету, сондай-ақ олардың елде болуын құқықтық қамтамасыз етудің түрлі шараларын ұйымдастыру жөніндегі техникалық, ұйымдық, экономикалық шараларды қамтитын үздіксіз мониторингтің жүргізілуін көздейтін айқындық және заңдылық; баспана беру туралы өтініш сұраған адамдарға немесе босқындарға қатысты мәжбүрлеп қайтаруды (non refonlment) болдырмау принципін сақтау.

«Қазақстан Республикасының көші-қон саясатының маңызды құраушысы ел қауіпсіздігін қамтамасыз ету, заңсыз көші-қонға қарсы күрес болып табылады. Бұл бағытта елдің шекарасы жаңадан техникалық және ұйымдық нығайтылатын әрі қайтадан жабдықталатын, техникалық рәсімдеу және виза беру жүйесі жетілдірілетін болады. Транспаренттілік пен заңдылық принциптерін сақтау мақсатында көшіп-қонушылардың елге заңды түрде жіберілуі және адал ниетпен болуы бөлігінде оларға тұрақты негізде мониторинг жүзеге асырылады. Елде болудың қандай да бір талаптарын бұзған жағдайда заңсыз көшіп-қонушыға оны ұстаудың, қайтарудың және/немесе депортациялаудың, не олардың елге келуін заңдастырудың ұлттық және халықаралық танылған ережелері қолданылатын болады» [2].

«Заңсыз көшіп келу – шетелдіктердің немесе азаматтығы жоқ адамдардың келу және болу тәртібін реттейтін Қазақстан Республикасының заңнамасын, сондай-ақ Қазақстан Республикасының аумағы арқылы транзитті жол жүруді бұза отырып, Қазақстан Республикасына келуі және Қазақстан Республикасында болуы. Заңсыз көшіп келуші – Қазақстан Республикасының заңнамасын бұза отырып, Қазақстан Республикасына келген және Қазақстан Республикасында болатын шетелдік немесе азаматтығы жоқ адам» [1,1].

«Шетелдіктердің құқықтық жағдайы туралы Қазақстан Республикасының заңдары Қазақстан Республикасының Конституциясына негізделеді және соған сәйкес шетелдіктердің негізгі құқықтары мен міндеттерін, олардың

Қазақстан Республикасына келуінің, аумағында болуының, жүріп-тұруының және Қазақстан Республикасынан кетуінің тәртібін айқындайды. Қазақстан Республикасындағы шетелдіктер тегіне, әлеуметтік және мүлкітік жағдайына, қай нәсілге және ұлтқа жататындығына, жынысына, біліміне, тіліне, дінге көзқарасына, шұғылданатын қызметі мен оның сипатына қарамастан заңның алдында бірдей болады» [3].

Шетелдіктердің өздерінің құқықтары мен бостандықтарын пайдалануы Қазақстан Республикасының мүдделеріне, оның азаматтары мен басқа адамдардың құқықтары мен заңды мүдделеріне нұқсан келтірмеуге тиіс және мұны олардың Қазақстан Республикасының заңдарына белгіленген міндеттерін орындауынан бөліп алуға болмайды. Қазақстандағы ішкі және сыртқы миграция мәселесі уақыт өткен сайын өзекті болып келеді. Бүкіләлемдік банк баяндамасы бойынша ҚР әлемдегі еңбек мигранттарын қабылдау бойынша 9-шы орында тұр. Қазақстанның әлемдегі территориялық орналасуының өзі әлемдік және аймақтық миграциялық процестерден шет қалуға мүмкіндік бермейді. Халықаралық және Қазақстандық сарапшылардың талдауы бойынша Қазақстан арзан жұмыс күшіне қарағанда, сапалы, жоғары квалификациялы мамандарға мұқтаж болып отыр.

Статистика бойынша шетел мамандарының саны жылдан-жылға өсіп келе жатқанын байқаймыз. Шетелдік жұмыс күшінің Қазақстандағы үлесі бойынша Түркия, Қытай, Ұлыбритания, Индия, Италия және Ресей мемлекеттері көшбасшы болып табылады. Бұл мемлекеттердің үлесіне бүгінгі күндері жалпы ресми шақырылған жұмыс күшінің 60%-70% пайызын құрайды. Қазақстанға шетелден жұмыс күші ағылып жатқанда мемлекет азаматтары әлеуметтік жағдайларын дұрыстау мақсатында ішкі миграциялық ағымдарға белсене қатысуда. Яғни халықаралық миграция қатысушылары бір дамымаған аймақтан екінші дамыған аймаққа қоныстанса, мемлекетішілік миграция село секілді экономикалық әлсіз аймақтан экономикалық қуатты аймаққа көшуді білдіреді. Мемлекет егемендігін жариялағаннан бергі уақытта ішкі миграциялық ағымдар белсенді жүріп жатыр. Орта есеппен мемлекет ішкі миграцияға жылына 350,000 адам қатысса, жалпы ел азаматтарының 5-6 миллионға жуығы миграциялық үрдістердің қатысушылары болған.

Ішкі миграцияның басты және негізгі бағыты ауыл-қала, қала-қала бағыты болып отыр.

Елімізде заңсыз миграция шешімін таппай отырған мәселе болғалы қанша уақыт. Қазақстанда заңсыз жүрген мигранттардың саны бейресми ақпараттар бойынша 1 миллионнан асып жығылады. Қазақстан Республикасының «Ұлттық Қауіпсіздік туралы» Заңында: Миграция ағымының бақылудан, реттеуден шығып кетуі ұлттық қауіпсіздікке қатер төндіруі мүмкін екендігі туралы жазылған. Әлем тарихында миграция әсерінен тұтастай ұлттарды қыспаққа алып, жаңа мемлекеттердің құрылғанын, белгілі бір титулды ұлттардың өз мемлекетінде үлес салмағы азайып, орнына өзге ұлттар басып алғаны факт болып табылады. Ал біздің мемлекеттің адамдық ресурсы мен көрші мемлекеттердің адамдық ресурсы салыстырып қарағанда, біздің мемлекет үшін миграциялық саясатты мықтап қолға алу керек екендігі түсінікті. Мемлекет үшін ондай қауіп болмаған өзінде заңсыз мигранттар саяси тұрақтылықты бұзуға қылмыстың өсуіне, жергілікті халық пен мигранттар қайшылығын туғызуға әкеп соқтырады.

«Еңбек көшіп-қонушылары мен олардың отбасы мүшелерінің құқықтарын қорғау туралы» халықаралық Конвенция 1990 жылғы 18 желтоқсанда қол қою үшін ашылып, 2003 жылғы 1 шілдеде күшіне енді, алайда, әлі күнге дейін оған Алжир, Белиз, Бенин, Мексика, Шри-Ланка сынды еңбек ресурстары донор-елдер қатысушы мемлекет болып табылады. ТМД елдерінен Конвенцияға Әзірбайжан, Қырғызстан, Тәжікстан қол қойып, ратификациялаған. Олардың қатарында Қазақстан Республикасы да бар.

Көшіп-қонушылар мәселесі бойынша БҰҰ Бас Ассамблеясының ұстанымы айқын: көшіп-қонушыларды толық және жалпы көлемді қолдау деп көрсетілген. Алайда, тіпті БҰҰ көшіп-қонуға байланысты проблемалардың көп екенін мойындайды. БҰҰ Бас хатшысының нақты айтуы бойынша иммиграция екі жақты қозғалысы бар көшенді білдіреді. Жаңа жағдайларға тек көшіп-қонушылар ғана емес, қоғам да көшіп-қонушыларға үйренуге тиіс.

Еңбек етуші көшіп-қонушылардың құқығын қамтамасыз ету саласындағы негізгі қақтығыс, мемлекеттік саясаттың мынадай екі тұжырымдамасынан тұрады: жалпы адам құқықтары туралы қамқорлық және «құқық қорғау протекционизмі». Қазақстан қозғалыс еркіндігі қа-

ғидатын басшылыққа ала отырып, ашық шекара саясатын жүргізіп, одан кейін азаматтарға және азаматтығы жоқтарды бөлмей барлығының еңбек құқықтарының сақталуы туралы қамқорлық жасауға тиіс немесе халқы жай да аса тығыз оңтүстік өңірлерде дағдарыс жағдайлар жасамай қазақстандық жұмысшылардың құқықтарын қорғау үшін заңсыз көшіп-қонушылардың келуін шектеу бойынша шаралар қабылдау қажеттілігі анықталады. Дегенмен, біздің мемлекетіміздегі шекаралық аудандарда әлі де болса, заңсыз миграция процесі жалғасуда.

«Қазақстан Республикасының көші-қон саясатының маңызды құраушысы ел қауіпсіздігін қамтамасыз ету, заңсыз көші-қонға қарсы күрес болып табылады. Бұл бағытта елдің шекарасы жаңадан техникалық және ұйымдық нығайтылатын әрі қайтадан жабдықталатын, техникалық рәсімдеу және виза беру жүйесі жетілдірілген болды. Транспаренттілік пен заңдылық принциптерін сақтау мақсатында көшіп-қонушылардың елге заңды түрде жіберілуі және адал ниетпен болуы бөлігінде оларға тұрақты негізде мониторинг жүзеге асырылады. Елде болудың қандай да бір талаптарын бұзған жағдайда заңсыз көшіп-қонушыға оны ұстаудың, қайтарудың немесе депортациялаудың, не олардың елге келуін заңдастырудың ұлттық және халықаралық танылған ережелері қолданылатын болады» [4, 2].

Іс жүзінде шетел азаматтарының, Қазақстан азаматтарының және азаматтығы жоқ адамдардың, сондай-ақ лауазымды адамдардың республиканың көші-қон заңнамасын бұзу фактілері көптеп кездеседі. Заңсыз көші-қон проблемасы бүкіл әлем жұртшылығы үшін тұрақтылық пен қауіпсіздікке қатер төндіре отырып, әлемдегі жүріп жатқан процестер аясында барған сайын айқын, дәл көріністерге ие болуда. Бұл ретте Қазақстан заңсыз көші-қонның трансұлттық арналарының түйінді аралық буыны болып табылады, бұл бірінші кезекте республиканың тікелей Еуропа елдеріне барар жолда орналасқан ерекше географиялық жағдайымен; соңғы жылдары жаңа халықаралық әуе, темір жол рейстерінің ашылуымен; мемлекетаралық экономикалық, гуманитарлық, мәдени және діни алмасудың жан-жақты дамуымен; еліміздің мемлекеттік органдарының кейбір өкілдерінің жемқорлануымен; көшіп келуді бақылау жүйесінің жетілдірілмегендігіне, сондай-ақ шекараның

айтарлықтай ұзақтығы және «мөлдірлігімен», ТМД елдерімен еркін жүріп-тұру режимінің сақталуымен байланысты. Сонымен бірге, заңсыз көшіп келушілерді экспорттаушы елдердегі әлеуметтік-саяси жағдайдың тұрақсыздығы, кейбір Азия, Таяу және Орта Шығыс елдеріндегі соғыс, әскери қақтығыстар, ішкі саяси күрес зардаптары; лаңкестік, діни-экстремистік ұйымдар белсенділігінің өсуі айтарлықтай маңызды. Қазіргі уақытта оңтүстік шекара жағынан, әсіресе Қырғызстан мен Тәжікстаннан заңсыз көшіп келушілер ағынының арта түсу қаупі сақталып отыр.

Қазақстан аумағы арқылы Ресейге және Батыс Еуропа елдеріне көшіп барғысы келетін Қырғызстан, Өзбекстан, Ауғанстан, Пәкістан, Бангладеш азаматтарының едәуір бөлігі шоғырланған. Олардың заңсыз көшіп-қонуына жағдай жасайтын шарттардың бірі Орталық Азия мемлекеттерінде төлқұжат пен кейіннен Қазақстан аумағына кіру үшін виза алудың салыстырмалы түрде қол жетімдігі, ТМД елдерінің ішкі шекараларының «ашықтығы», сондай-ақ аталған мемлекеттердегі заңсыз көші-қон арналарын ұйымдастырғаны үшін қылмыстық жауапкершілікті көздейтін құқықтық базаның жоқтығы болып табылады.

Қазақстанға «маусымдық жұмысшылар» деп аталатын заңсыз еңбек көші-қонының өсу үрдісі байқалады. Бұл бірінші кезекте экономиканың даму қарқынының әлсіздігі, өмір сүру деңгейінің төмендігі, әлеуметтік-саяси ахуалдың шиеленістігі атап өтілетін ТМД-ның Орта Азиялық елдерінің – Өзбекстанның, Тәжікстанның, Қырғызстанның азаматтарына қатысты.

Заңсыз көші-қон арналарын айқындау мен жолын кесу жөніндегі жұмыстар жалғасуда. Тәжірибеде ҚР Ішкі Істер Министрлігінің 2006 жылға арналған негізгі ұйымдастыру іс-шаралары жоспарының 4.8 тармағын орындау үшін көші-қон полициясы бөлімшелері ҚР Қаржы Министрлігінің Кеден бақылау комитетімен, ҰҚК-мен бірлесіп «Құқық тәртібі», «Гастарбайтер», «Мигрант» арнайы жедел-алдын алу іс-шараларын өткізуде. Заңсыз еңбек көші-қоны және оны реттеудің тиімді жолдарын іздестіру Қазақстанның көшіп келу саласындағы саясатының аса маңызды проблемаларының бірі болып табылады.

Тұжырымдаманы іске асыру этникалық және еңбек көші-қоны мәселелері бойынша: бейім-

деу қызметін көрсете отырып, оралмандарды бейімдеу және кіріктірудің аймақтық орталықтарын құруға; білімі мен біліктілік деңгейін, кәсіптік тәжірибесінің болуын қоса алғанда, көшіп келу квотасына оралмандарды енгізудің нақты критерийлерін белгілеуге; шетелдік жұмыс күшін квоталауды және экономикалық мақсаттылық тестін сақтауға; іріктеу әдісін қолдана отырып, икемді визалық тетігін жасауға; жоғары білікті көшіп-қонушыларды тартудың рәсімін жеңілдетуге; заңсыз көшіп-қонушыларды жұмысқа тартқаны үшін жұмыс берушілердің жауапкершілігін күшейтуге бағытталған қолданыстағы заңнамалық базаны жетілдіруді талап етеді. Көші-қон мәселелері бойынша шекаралас мемлекеттердің мемлекеттік органдарымен және халықаралық форумдармен және ұйымдармен өзара іс-қимыл республикадағы көші-қон ағынын басқарудың маңызды құралы болып табылады. Барлық деңгейдегі тиімді ынтымақтастық үшін ШЫҰ пен АӨСШК қатысушы мемлекеттер арасында халықаралық шарттар жасасудың мүмкіндігін қарастыру қажет.

Көшіп келу ағынының ел экономикасының дамуына, демографиялық ахуалына және көші-қон қауіпсіздігін қамтамасыз етуге оң ықпал етуі, көп жағдайда бұл саладағы дер кезіндегі және дұрыс шешімдерді қабылдауға байланысты. Бұл саладағы негізгі міндеттер заңсыз көші-қонның жолын кесу жөніндегі шараларды күшейту ғана емес, сонымен бірге заңды еңбек көші-қонын ұлғайту және жұмыс істеп жүрген көшіп келушілерді заңдастыру болып табылады. Тұтас алғанда көші-қон процестері барысындағы адам құқықтарының ахуалын талдау жүргізіліп жатқан жұмыстарға қарамастан мемлекеттік органдардың және лауазымды адамдардың заңдылық пен адам құқықтарын бұзуының жеке фактілері кездесетінін көрсетіп отыр.

Әдебиет

- 1 «Халықтың көші-қоны туралы» Қазақстан Республикасының 2011 жылғы 22 шілдедегі № 477 - IV Заңы.
- 2 «Қазақстан Республикасы көші-қон саясатының 2007-2015 жылдарға арналған тұжырымдамасы туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы.
- 3 «Шетелдіктердің құқықтық жағдайы туралы» 1995 ж. 19 маусымдағы №2337 Қазақстан

Республикасының Заңы (2009.07.12. берілген өзгерістер мен толықтырулармен).

4 Сарсембаев М.А. Международное право. Общая часть. – Алматы: Данекер, 1999.

5 Международные экономические отношения: учебное пособие//под ред. Р.Е. Елемесова. – Алматы: Қазақ университеті, 2001.

6 Лукашук И.И. Международное право (Особенная часть). – М.: Издательство «Бек», 1998.

7 «2001 – 2010 жылға арналған салалық бағдарлама» ҚР-сы Үкіметімен 29 қазан 2001 жылы №1371 қаулысымен бекітілген.

8 Шетелдіктердің Қазақстан Республикасында болуын құқықтық реттеудің жекелеген мәселелері Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2000 ж. 28 қаңтардағы №136 қаулысы (2010.14.04. берілген өзгерістер мен толықтырулармен).

9 Қазақстан Республикасының Ұлттық Қауіпсіздік туралы 1998 ж. 26 маусымдағы №233-1 Қазақстан Республикасының Заңы (2009.10.07. берілген өзгерістер мен толықтырулармен).

10 Қазақстан Республикасының Конституциясы 2010 ж.

Г.С. Ермакова

Профилактика и возникновения незаконного миграции в Республике Казахстан

В данной статье рассматривается миграционное положение в Республике Казахстан, а так же незаконная миграция на территории. Развитие миграции в РК увеличивает незаконную миграцию, и в том числе нарушаются права человека. Автор предлагает пути решения этих проблем, так же анализирует законодательную систему РК.

G.S. Ermecova

Prevention and emergence illegal migrations in the Republic of Kazakhstan

In this article migration position in Republic Kazakhstan and as illegal migration in territory is considered. Development of migration in the Republic of Kazakhstan increases illegal migration and including human rights are broken. The author offers ways of the decision of these problems as analyzes legislative system of country.