

МРНТИ 10.07.23

<https://doi.org/10.26577/JAPJ.2021.v99.i3.02>

А.А. Касымжанова^{1*}, Пьер Тифини²,
Д.А. Турсынкулова¹, Н.С. Ибраев³, Л.Б. Нусипова¹

¹Казахский национальный университет имени аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы

²Институт исследований эволюции нации и государства (IRENEE) университета Лотарингии,
Университет Лорейн, Франция, г. Мец

³Академия Кайнар, Казахстан, г. Алматы

*e-mail: Ainur.kassymzhan@gmail.com

ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ УГРОЗ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Данная статья посвящена правовому анализу обеспечения национальной безопасности в течение 30 лет независимости Республики Казахстан. В ней исследуются правовые проблемы обеспечения национальной безопасности. Также проводится анализ внешних угроз для национальной безопасности Республики Казахстан. При этом особое внимание уделяется таким угрозам, как деградация окружающей среды, рост незаконной миграции, продовольственный кризис.

В статье раскрывается влияние международного опыта на процесс обеспечения национальной безопасности; предлагаются рекомендации для совершенствования законодательства и деятельности государственных органов в сфере обеспечения национальной безопасности. При написании данного исследования были использованы такие методы, как структурно-функциональный, системный, сравнительно-правовой, логический, языковой, формально-юридический.

Авторы полагают, что сегодня необходимо укреплять национальную государственность, ее функциональную мощь, крепить единство и национальную идентичность, принципиально и четко отстаивать свои национальные интересы в любых международных проектах. Статья актуальна тем, что по Посланию Президента Токаева К.-Ж.К. государство должно быть слышащим, т.е. интересы народа, проживающего в данном государстве, и его граждан должны быть на первом месте.

Ключевые слова: национальная безопасность, обеспечение безопасности, внешняя безопасность, Конституция, закон, угрозы внешней безопасности.

A.A. Kassymzhanova^{1*}, Pierre Tifine²,
D.A. Tursunkulova¹, N.S. Ibrayev³, L.B. Nusipova¹

¹Al-Farabi Kazakh National University, Kazakhstan, Almaty

²Institute of Research of Nation and State Evolution (IRENEE)
of the University of Lorraine, Université de Lorraine, France, Metz

³Kainar Academy, Kazakhstan, Almaty

*e-mail: Ainur.kassymzhan@gmail.com

Political and legal analysis of threats to the national security of the Republic of Kazakhstan in the context of globalization

This article is devoted to the legal analysis of ensuring national security during the 30 years of independence of the Republic of Kazakhstan. It examines the legal problems of ensuring national security. An analysis of external threats to the national security of the Republic of Kazakhstan is also carried out. At the same time, special attention is paid to such threats as environmental degradation, the growth of illegal migration, and the food crisis.

The article reveals the influence of international experience on the process of ensuring national security; recommendations are proposed for improving legislation and the activities of state bodies in the field of ensuring national security. When writing this study, such methods were used as structural-functional, systemic, comparative-legal, logical, linguistic, formally legal.

The authors believe that in order to prevent the threat of international terrorism, it is necessary to strengthen national statehood, its functional power, to strengthen unity and national identity, to fundamentally and clearly defend their national interests in any international projects. It is also necessary to strengthen its defenses and international consistency. The article is relevant because, according to the

message of President Tokayev K.K., the state should be hearing, and for the people living in this state, its citizens.

Key words: national security, security, external security, Constitution, law, threats to external security.

А.А. Касымжанова^{1*}, Пьер Тифини²,
Д.А. Турсынкулова¹, Н.С. Ибраев³, А.Б. Нусипова¹

¹Әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті, Қазақстан, Алматы қ.

²Лотарингия университеті (IRENEE) ұлт және мемлекет эволюциясын зерттеу институты,
Лорейн Университеті, Франция, Мец қ.

³Қайнар Академиясы, Қазақстан, Алматы қ.

*e-mail: Ainur.kassymzhan@gmail.com

Жаһандану жағдайында Қазақстан Республикасының ұлттық қауіпсіздігіне төнетін қатерлерге саяси-құқықтық талдау

Аталған мақала Қазақстан Республикасы Тәуелсіздік алған соңғы 30 жыл ішіндегі ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз етудің құқықтық талдауларына арналған. Ол ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз етудің құқықтық мәселелерін зерттейді. Сондай-ақ Қазақстан Республикасының ұлттық қауіпсіздігіне төнетін сыртқы қауіп-қатерге талдау жүргізіледі. Бұл ретте экологияның бұзылуы, заңсыз көші-қонның өсуі, азық-түлік дағдарысы сияқты қатерлерге ерекше назар аударылады.

Мақалада ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз ету процесіне халықаралық тәжірибенің әсері ашылады; ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз ету саласындағы заңнаманы және мемлекеттік органдардың қызметін жетілдіру бойынша ұсыныстар ұсынылады. Бұл зерттеуді жазу кезінде құрылымдық-функционалдық, жүйелік, салыстырмалы-құқықтық, логикалық, лингвистикалық, формальды құқықтық сияқты әдістер қолданылды.

Авторлар ұлттық мемлекеттілікті, оның функционалдық қуатын нығайту, бірлік пен ұлттық бірегейлікті нығайту, кез келген халықаралық жобаларда өздерінің ұлттық мүдделерін түбегейлі және айқын қорғау қажет деп санайды. Сонымен қатар оның қорғанысы мен халықаралық жүйелілігін күшейту қажеттілігіне тоқталады. Сонымен қатар оның қорғанысы мен халықаралық жүйелілігін күшейту қажет. Президент Қ.К. Тоқаевтың Жолдауына сәйкес мемлекет осы мемлекетте тұрып жатқан халық үшін де, оның азаматтары үшін де ашық болуы тиіс.

Түйін сөздер: ұлттық қауіпсіздік, қауіпсіздік, сыртқы қауіпсіздік, Конституция, құқық, сыртқы қауіпсіздікке төнетін қатерлер.

Введение

Во все времена вопросы обеспечения национальной безопасности занимали первостепенное место в жизни и деятельности как отдельного государства, так и всего мирового сообщества. И особенно данные проблемы актуализировались в XX-XXI веках, в эпоху развития глобализации. В настоящий период человечество столкнулось с новыми видами угроз для личности, общества и государства. В этой связи необходимо изучение большого спектра вопросов, связанных с созданием эффективного механизма реагирования на эти угрозы со стороны общества, государства и международных институтов. Также необходимо изучение реальных и потенциальных угроз, при этом особое внимание обращая на влияние зарубежных факторов.

В условиях глобальных вызовов современности с позиции теории важным является выявление новых угроз для национальной безопасности и определение степени опасности, прежде всего,

внешних угроз. С позиции практики важным является выработка конкретных предложений по совершенствованию организационного и правового механизма своевременного реагирования на угрозы национальной безопасности.

Цель настоящего исследования – провести политико-правовой анализ норм, регулирующих обеспечение безопасности личности, общества и государства; раскрыть содержание основных угроз для национальной безопасности Республики Казахстан.

Задачи исследования:

- изучить правовые проблемы обеспечения безопасности личности, общества и государства;
- раскрыть содержание внешних угроз для национальной безопасности Республики Казахстан;
- раскрыть влияние международного опыта на процесс обеспечения национальной безопасности;
- выработать рекомендации для совершенствования законодательства и деятельности го-

сударственных органов в сфере обеспечения национальной безопасности.

Степень научной исследованности. Национальная безопасность – это основа государственной политики любого государства. Конституция Республики Казахстан, принятая в 1995 г., заложила концептуальные правовые основы для того, чтобы сохранять целостность, независимость и стабильность Казахстана как суверенного государства (<https://adilet.zan.kz>).

Вопросы обеспечения национальной безопасности затрагивают практически все сферы жизни общества, стержнем политики национальной безопасности является защита национального суверенитета, независимости и территориальной целостности страны. За годы независимости в Республике Казахстан проделана большая работа по созданию системы обеспечения национальной безопасности страны. Сформирована достаточно прочная правовая база. В 1998 г. был принят Закон «О национальной безопасности РК», который в 2012 г. был утверждён в новой редакции. Здесь выделены шесть видов национальной безопасности (https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31106860).

В 2010 г. был принят Закон «О внешней разведке». В 2016 г. принят закон «О контрразведывательной деятельности».

Существенные изменения были внесены в Закон «О противодействии терроризму» от 13 июля 1999 г. и в Закон «О противодействии экстремизму» от 18 февраля 2005 г. На обеспечение национальной безопасности в пограничном пространстве направлен принятый 16 января 2013 г. Закон «О государственной границе РК».

Сегодня можно говорить о том, что деятельность по обеспечению национальной безопасности приобретает системный и последовательный характер и предусматривает реальную оценку ситуации во всех важных сферах жизнедеятельности общества и определение наиболее опасных угроз с целью приоритетности работы по их устранению. Законы, касающиеся обеспечения безопасности личности, общества и государства, приняты во всех странах. Так, в апреле 2021 г. во Франции был принят новый закон «О глобальной безопасности». Отметим, что во Франции обострилась проблема обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Многогранные аспекты обеспечения национальной безопасности раскрыты в трудах известных ученых Казахстана – юристов, политологов, экономистов, философов на современном этапе. Это труды Айтхожина Х.К., Абсаметова С.К.,

Аманова Ж.К., Байкенжеева А.С., Баймахановой Д.М., Бейсекова С.С., Жатканбаева Е.Б., Ибраевой А.С., Карина Е.Т., Кубеева Е.К., Кулжабаевой Ж.А., Мамонова В.В., Нурпеисова Д.К., Салимгерей А.А., Сапаргалиева Г.С., Сартаева С.С., Тажина М. и др. (Байкенжеев 2017: 150).

Вместе с тем процесс совершенствования системы национальной безопасности страны, с учетом мирового опыта, продолжается. Особенно это касается правового регулирования. Сегодня в правовом поле РК должны учитываться новые, более масштабные вызовы и угрозы безопасности. Эти угрозы должны быть учтены в действующем законодательстве. Также необходимо раскрыть механизм защиты прав человека в сфере обеспечения национальной безопасности.

В ходе проведения данного исследования были выдвинуты следующие научные гипотезы:

1. Закон РК «О национальной безопасности» определяет перечень угроз национальной безопасности (ст. 6), которые не коррелируют с видами национальной безопасности (ст. 4). Так, например, ухудшение здоровья населения представляет собой угрозу национальной безопасности. Однако, такой вид, как продовольственная безопасность, в Законе отсутствует. В этой связи полагаем необходимым, опираясь на научные разработки, определить новые виды национальной безопасности и на этой основе разработать предложения по совершенствованию действующих нормативных правовых актов.

2. В Законе «О национальной безопасности РК» национальная безопасность Республики Казахстан напрямую связывается с такими категориями, как национальные интересы и угрозы, которые определяются статьями 5 и 6 соответственно. В данных статьях указаны основные национальные интересы и основные угрозы национальной безопасности. Вместе с тем, возникает вопрос о наличии неосновных интересов и угроз. Для ответа на этот вопрос полагаем необходимым провести научную классификацию угроз национальной безопасности с точки зрения степени их опасности, определить первоочередные меры по их нейтрализации.

3. Безопасность есть состояние защищенности от угроз. Современные угрозы имеют как внутренний, так и внешний источник возникновения. В этой связи в действующем Законе «О национальной безопасности РК» закреплено следующее понятие: «Угрозы национальной безопасности – совокупность внешних и внутренних факторов (процессов и явлений), пре-

пятствующих или могущих препятствовать реализации национальных интересов Республики Казахстан». То есть толкование данной нормы позволяет сделать вывод о том, что современные угрозы необходимо рассмотреть как с внутренней, так и с внешней стороны. Полагаем, что для полного исследования категории национальной безопасности необходимо изучение внутренних и внешних угроз в тесной взаимосвязи. Это позволит выработать эффективные меры по своевременному противодействию данным угрозам.

4. В научном плане предлагаем пересмотреть понятие «национальные интересы». На наш взгляд, более предпочтительнее понятие «жизненно важные интересы личности, общества и государства». Это есть главные потребности, без обеспечения которых невозможно стабильное и прогрессивное существование общества и государства. Также полагаем необходимым пересмотреть понятие «угрозы национальной безопасности». Полагаем, что под угрозами национальной безопасности можно понимать совокупность внешних и внутренних факторов, препятствующих или могущих препятствовать реализации интересов индивидов, личности в обществе и в государстве. При этом к реальным угрозам национальной безопасности можно отнести совокупность внешних и внутренних факторов (процессов и явлений), препятствующие реализации национальных интересов Республики Казахстан. К потенциальным угрозам национальной безопасности можно отнести негативные факторы, могущие препятствовать реализации национальных интересов Республики Казахстан.

Методы исследования. При написании данного исследования были использованы такие методы, как структурно-функциональный, системный, сравнительно-правовой, логический, языковой, формально юридический.

Основная часть

Общая характеристика правовой основы обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан

Правовую основу обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан составляют конституционные нормы, нормы общего и специального законодательства, а также нормы, закреплённые в международных договорах. В качестве суверенного государства Казахстан ратифицировал основные международные договора, касающиеся различных вопросов. Отметим, что Казахстан присоединился к международным

актам, регулирующим такие вопросы, как обеспечение прав и свобод человека, противодействие международному терроризму, обеспечение экологической безопасности и др.

Особо отметим, что в системе источников права главным актом является Конституция. Статья 4 Конституции РК гласит: «Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики. Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами» (<https://adilet.zan.kz>).

Отметим, что не допускается заключение международных договоров, способных нанести ущерб национальной безопасности или ведущих к утрате независимости Республики Казахстан, а также сужающих сферу суверенных прав Республики Казахстан (ст. 2 Закона «О национальной безопасности РК»).

Большой блок международных договоров касается обеспечения прав и свобод граждан. Три основных документа, кодифицировавших права человека на всемирном уровне, вместе составляют то, что сегодня часто называют Международным биллем о правах человека. В их числе – Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г. Также Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятый в 1966 г., и факультативный протокол к нему от 2008 г. Сюда также относится и Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый в 1966 г., и два факультативных протокола к нему.

Всеобщая Декларация по правам человека оказала сильнейшее влияние на последующие универсальные и региональные договоры в области прав человека, а также на национальные конституции и другие законодательные акты. В результате существует ряд положений, которые сейчас можно считать нормами обычного права, например, запрещение пыток и других форм жестокого обращения, запрещение расовой дискриминации и запрещение рабства. Вслед за Международным биллем о правах человека был разработан ряд договоров, посвященных конкретным вопросам. К ним относятся:

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Конвенция против расовой дискриминации);

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Конвенция против дискриминации женщин) и факультативный протокол к ней;

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Конвенция против пыток) и факультативный протокол к ней (Факультативный протокол к Конвенции против пыток);

Конвенция о правах ребенка и факультативные протоколы к ней, касающиеся участия детей в вооруженных конфликтах, а также торговли детьми, детской проституции и детской порнографии;

Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (Минимальные стандартные правила);

Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (Свод принципов);

Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью (Декларация основных принципов правосудия);

Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Таким образом, права человека являются неотъемлемым достоянием всех людей, без какого бы то ни было различия на основании расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национального или социального происхождения, или любого иного аспекта. Права человека включают право на жизнь и свободу, свободу от рабства и пыток, свободу убеждений и их свободное выражение, право на труд и образование и многие другие. Этими правами должны обладать все люди, без какой-либо дискриминации. Международное право в области прав человека определяет правовые обязанности государств, в соответствии с которыми они обязаны действовать определенным образом или воздерживаться от определенных действий с целью поощрения и защиты прав человека и основных свобод отдельных лиц или групп людей.

В области обеспечения экологической безопасности отметим такие международные акты, как Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием; Конвенция Всемирной метеорологической организации; Конвенция о биологическом разнообразии; Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия; Рамочная конвенция ООН об изменении климата; Венская конвенция об охране озонового слоя; Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и др.

Также отметим международные договора, касающиеся противодействия терроризму. Это

Международная конвенция ООН о борьбе с финансированием терроризма. Укажем Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности. Также это Шанхайская Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Отметим значимость Конвенции ООН против коррупции. Укажем также Конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма.

Отметим, что Казахстан ратифицировал все перечисленные международные договора, тем самым взяв на себя обязанность приведения национального законодательства в соответствии с нормами данных актов и обязательства учитывать требования указанных договоров в деятельности государственных органов.

Безопасность есть состояние защищенности от угроз. Отметим, что в Законе «О национальной безопасности РК» указаны шесть видов национальной безопасности: общественная, военная, политическая, экономическая, информационная, экологическая.

Современные угрозы имеют как внутренний, так и внешний источник возникновения. В этой связи в действующем Законе «О национальной безопасности РК» закреплено следующее понятие: «Угрозы национальной безопасности – совокупность внешних и внутренних факторов (процессов и явлений), препятствующих или могущих препятствовать реализации национальных интересов Республики Казахстан». То есть толкование данной нормы позволяет сделать вывод о том, что современные угрозы необходимо рассмотреть как с внутренней, так и с внешней стороны.

По мнению ведущего ученого в области национальной безопасности А. Байкенжеева, угрозы национальной безопасности могут быть классифицированы в зависимости от источника; по степени актуальности; в зависимости от наличия волевого элемента, основания возникновения правоотношений (Байкенжеев 2017:150).

В этой связи А.С. Байкенжеев разделяет угрозы на внешние и внутренние; реальные и потенциальные; действия и события. Полагаем, что данная классификация имеет весомое значение при определении природы источника угрозы и при выборе действий, направленных на устранение данной угрозы.

Со своей стороны полагаем наиболее приемлемым разделение угроз национальной безопасности на два вида – реальные и потенциальные. Подобное разделение имеет практическое

значение. В первую очередь, силы обеспечения национальной безопасности должны сосредоточиться на реальных угрозах. Тогда как потенциальные угрозы должны изучаться соответствующими государственными органами и иметь более превентивный характер. Это необходимо для принятия политических решений. В тоже время возможно пересмотреть взгляды, и перенести угрозы потенциальные в угрозы реальные. Так, к примеру, в настоящее время резко обострилась политическая обстановка в Афганистане. И соответственно, угрозы от изменения политических сил в этой стране перешли от потенциальных к реальным для нашей страны.

Обратимся к научному анализу понятия «национальная безопасность». В действующем законе данная категория понимается через призму национальных интересов. На наш взгляд, необходимо привести данную категорию в соответствие с конституционными нормами. Полагаем, что понятие «национальная безопасность» должно пониматься через призму трех категорий: «личность, общество, государство». Это следует из конституционных норм, где главной ценностью провозглашен человек, его права и свободы. Таким образом, в законе предлагаем изменить понятие «национальные интересы» на жизненно важные интересы личности, общества и государства. При этом в законе полагаем необходимым дать определение «жизненно важные интересы личности, общества и государства». На наш взгляд, жизненно важные интересы личности, общества и государства можно определить в качестве главных потребностей, без обеспечения которых невозможно стабильное и прогрессивное существование. Жизненно важные интересы личности, общества и государства закреплены в конституционных нормах.

Также полагаем необходимым пересмотреть понятие «угрозы национальной безопасности». Полагаем, что под угрозами национальной безопасности можно понимать совокупность внешних и внутренних факторов, препятствующих или могущих препятствовать реализации жизненно важных интересов личности, общества и государства. При этом к реальным угрозам национальной безопасности можно отнести совокупность внешних и внутренних факторов (процессов и явлений), препятствующие реализации национальных интересов Республики Казахстан. К потенциальным угрозам национальной безопасности можно отнести негативные факторы, могущие препятствовать реализации национальных интересов Республики Казахстан.

Обеспечение внешней безопасности связано с проведением внешней политики. Вопросы внешней политики Казахстана основываются на конституционных нормах, закрепленных в пункте 2 статьи 1 Конституции РК. Так, согласно данной статье, «Основопологающими принципами деятельности Республики являются: общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский патриотизм, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте» (<https://adilet.zan.kz>). В то же время отметим, что в основном законе страны не заложены нормы, которые прямо регулируют проведение внешней политики.

Такое же положение наблюдается в Конституции Франции. Так, в статье 1 провозглашено: «Франция является неделимой, светской, демократической и социальной Республикой. Она обеспечивает равенство перед законом всем гражданам, независимо от происхождения, расы или религии. Она уважает все верования. Ее организация является децентрализованной» (<https://www.conseil-constitutionnel.fr>). Обратимся для сравнения к Конституции Узбекистана. В статье 17 закреплено следующее: «Республика Узбекистан является полноправным субъектом международных отношений. Ее внешняя политика исходит из принципов суверенного равенства государств, неприменения силы или угрозы силой, нерушимости границ, мирного урегулирования споров, невмешательства во внутренние дела других государств и иных общепризнанных принципов, и норм международного права. Республика может заключать союзы, входить в содружества и другие межгосударственные образования, а также выходить из них, исходя из высших интересов государства, народа, его благосостояния и безопасности» (<https://constitution.uz/ru/clause/index#section2>). Рассмотрим, как внешние угрозы влияют на национальную безопасность Республики Казахстан. Обратимся к анализу таких угроз, как рост незаконной миграции, продовольственный кризис.

Продовольственный кризис и обеспечение продовольственной безопасности

Обратимся к глобальным угрозам. Это, прежде всего, продовольственный кризис и соответственно обеспечение продовольственной безопасности. Отметим, что продовольственная безопасность характеризуется физической доступностью продовольствия, экономической

доступностью продовольствия и качеством продуктов питания. Также продовольственную безопасность можно охарактеризовать как состояние экономики государства, при котором обеспечивается продовольственная независимость страны и гарантируется физическая и экономическая доступность продовольствия для всего населения в количестве, необходимом для активной и здоровой жизни. В подпункте 2 пункта 1 статьи 6 Закона «О национальной безопасности РК» закреплено, что ухудшение здоровья населения представляет собой угрозу национальной безопасности (https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31106860).

Обратимся к статистическим данным. В настоящее время, по данным Генерального секретаря ООН Антониу Гуттериш, 3 млрд человек на Земле не имеют доступа к здоровому питанию. В 2020 году, когда разразилась пандемия COVID-19, с голодом столкнулись на 161 млн человек больше, чем в 2019-м. Таким образом, в 2020 г. на нашей планете насчитывалось 811 млн голодающих (<https://time.kz/articles/mir/2021/07/27/vinovaty-klimat-krizis-i-vojny>).

Самая тревожная тенденция по продовольственной безопасности сложилась в Африке и странах Азии. Так, по данным ООН, более половины (418 миллионов) лишенных достаточного питания проживает в Азии, более трети (282 миллиона) – в Африке, меньше (60 миллионов) – в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна.

При этом самый резкий рост масштабов голода был отмечен в Африке. Здесь показатель распространенности недоедания достиг 21 процента. И это более чем вдвое выше, чем в любом другом регионе.

В основном от голода страдают дети. Так, в 2020 году число детей в возрасте до пяти лет, страдающих от отставания в росте в сравнении со сверстниками, достигло 149 миллионов. При этом более 45 миллионов детей страдали от истощения. А около 39 миллионов детей обладали избыточным весом. Как известно, и недостаток веса, и избыточность веса в равной мере квалифицируются как следствие неполноценного питания (<https://www.who.int/ru/news/item/12-07-2021-un-report-pandemic-year-marked-by-spike-in-world-hunger>).

Согласно статистическим данным ООН, в 55 странах Азии, Африки у 90 млн детей в возрасте до пяти лет отмечается задержка в развитии, связанная с недоеданием. В список стран, где разворачивается продовольственный кризис,

также входят Йемен, Афганистан, Сирия и Гаити (<https://news.un.org/ru/story/2021/05/1402342>).

Во многих странах пандемия спровоцировала резкий спад экономики и привела к ограничению доступа к продовольствию. И все же главными причинами являются вооруженные конфликты, вооруженная борьба за власть, климатические и экологические изменения (наводнения, пожары, землетрясения, ураганы), провоцирующие катастрофические последствия для экономики. Также отметим, что страны, в которых наблюдается высокий уровень неравенства, подвержены продовольственным кризисам, ведущим к голоду.

Премьер-Министр РК А. Мамин на заседании Совета глав правительств (СГП) Содружества Независимых Государств (СНГ) в Минске в мае 2021 г. отметил необходимость формирования новой повестки устойчивого развития экономики СНГ в постпандемический период. В рамках новой повестки экономического развития СНГ Глава Правительства Казахстана предложил разработать и принять Стратегию обеспечения продовольственной безопасности стран СНГ, которая охватывала бы весь спектр субъектов и мероприятий, имеющих отношение к производству, переработке, распределению, регулированию и потреблению продуктов питания (<https://www.primeminister.kz/ru/news/a-mamin-predlozhit-razrabotat-strategiyu-obespecheniya-prodovolstvennoy-bezopasnosti-stran-sng-284315>).

Отметим, что вопросам продовольственной безопасности придается особое внимание в Казахстане. В Послании Президента Республики Казахстан – Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» от 14 декабря 2012 года, подчеркивается, что в настоящее время человечество сталкивается с новыми глобальными вызовами. Сегодня обостряется угроза глобальной продовольственной безопасности. «Высокие темпы роста мирового народонаселения резко обостряют продовольственную проблему. Уже сегодня в мире десятки миллионов людей голодают, около миллиарда человек на постоянной основе испытывают нехватку в пище. Без революционных изменений в производстве продуктов питания эти страшные цифры будут только расти» (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050/links>).

По итогам 2020 года по уровню продовольственной безопасности Республика Казахстан заняла 32 место из 113, улучшив свои позиции

на 16 пунктов по сравнению с 2019 годом (<https://primeminister.kz/ru/news/kazakhstan-uluchshil-pozicii-v-globalnom-reitinge-prodovolstvennoi-bezopasnosti-the-economist-intelligence-unit-421935>).

При решении проблемы обеспечения национальной продовольственной безопасности серьезного внимания заслуживают вопросы самообеспечения страны основными видами продуктов питания. Здесь необходимо ориентироваться на внутренние поставки продовольствия, ограничив зависимость от внешней торговли. Отметим, что из всех продуктов только внутренний рынок муки полностью обеспечивается за счет отечественного производства.

Таким образом, проблема голода не является актуальной для Казахстана. Тем не менее, существуют внутренние и внешние угрозы (опасности) для обеспечения продовольственной безопасности страны.

Обратимся к внутренним угрозам. Это истощаемость земельных ресурсов; неразвитость отраслей переработки и хранения сельскохозяйственной продукции; сокращение посевных площадей и поголовья скота; неблагоприятно складывающееся в отдельные годы сочетание природных факторов (засуха, наводнение и др.), влияющих на снижение урожаев сельскохозяйственных культур или приводящих их к крупным потерям; нарушение условий воспроизводства в сельском хозяйстве и других отраслях агропромышленного комплекса вследствие морального и физического износа основных средств производства; миграция экономически активной части населения в крупные города, углубление и имущественное расслоение общества, при котором резко снижаются доходы наименее защищенной части населения (<https://articlekz.com/article/21563>).

В настоящее время в Казахстане отмечается негативное изменение в климате. Это приводит к негативным последствиям.

Внешняя угроза продовольственной безопасности страны связана с открытостью рынка для зарубежных производителей. Это приводит к зависимости от импорта основных видов питания республики в целом, ее отдельных регионов, городов, промышленных центров от стран-экспортеров. И даже больше. Казахстан, стремясь стать участником ВТО, усиливает открытость своего внутреннего рынка. Соответственно, возникает угроза крупномасштабной экспансии импорта продовольствия, вытеснение отечественных товаропроизводителей и, как

следствие, свертывание их производства (<https://articlekz.com/article/21563>).

Полагаем, что для решения проблемы внутренних и внешних угроз национальной продовольственной безопасности необходимы следующие действия. Это, прежде всего, преодоление коррупции в системе экономических отношений в сфере производства, закупа, первичной и глубокой переработки, хранения, транспортировки и реализации сельскохозяйственной продукции. Полагаем необходимым проведение оптимального сочетания государственного и рыночного регулирования цен на сельскохозяйственную продукцию с целью оживления платежеспособного спроса населения и повышения конкурентоспособности отечественного продовольствия на внутреннем и внешнем рынках. Также следует рассмотреть вопрос о гибком налогообложении сельхозпроизводителей, предоставление налоговых льгот тем производителям, которые вкладывают средства в развитие приоритетных отраслей и продуктов, или же придерживаются принципа устойчивого развития производства с соблюдением экологических норм. Также полагаем, что необходим постоянный мониторинг продовольственного рынка и продовольственной безопасности Казахстана, создание механизмов общественного контроля целесообразности импорта и качественных характеристик импортируемого продовольствия (<https://articlekz.com/article/12127>).

Противодействие незаконной миграции

Вопросы правового регулирования миграционных отношений являются актуальными для всех стран. Миграция есть процесс перемещения места жительства. Отметим, что право свободного передвижения есть естественное право человека. Каждый человек имеет право свободного перемещения как внутри страны, так и за ее пределами. Государство через правовые нормы регулирует миграционные процессы. В настоящее время более 200 млн человек являются мигранты во всем мире. Проблема миграции прямо связана с вопросами обеспечения безопасности личности, общества и государства. Самое большое количество мигрантов принимает США.

Серьезную опасность для национальной безопасности Казахстана представляет незаконная миграция. Опасность незаконной миграции заключается в том, что многие потенциальные нарушители закона первоначально прибывают в страну легально (по туристическим визам или деловым приглашениям), но затем в нарушение

закона остаются в стране по истечении срока визы.

Все страны стремятся сотрудничать в борьбе с незаконной миграцией. В декабре 2000 г. была принята Конвенция ООН против транснационально организованной преступности и два Протокола против вывоза мигрантов и похищения людей.

Отметим, что в нашей стране создана правовая база, регулирующая миграционный процесс в полной мере. Законы Республики Казахстан «О миграции населения», «О гражданстве», «О беженцах», «О государственной границе Республики Казахстан», «О пограничной службе Республики Казахстан», Закон «О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан» ярко выражают государственный интерес в сфере регулирования миграционных процессов. В декабре 1998 г. Казахстан присоединился к Конвенции ООН 1951 г. о статусе беженцев.

Обратимся к статистическим данным относительно числа беженцев в мире. Так, число бежавших от войн и насилия людей по итогам 2020 года выросло на 4% (<https://news.un.org/ru/story/2021/06/1404952>).

Вынуждено свои дома покинули более 80 миллионов человек. Среди которых почти половина – несовершеннолетние. В основном это выходцы из стран Африки, Латинской Америки и Ближнего Востока (<https://news.un.org/ru/story/2021/06/1404952>). По данным на 2019 г., в Казахстане проживают 523 беженца, из них 509 – беженцы, прибывшие из Афганистана.

Отметим, что в нашей стране введена уголовная ответственность за организацию незаконной миграции (ст. 394 УК РК). Так, организация незаконной миграции есть предоставление транспортных средств либо поддельных документов, либо жилого или иного помещения, а также оказание гражданам, иностранцам и лицам без гражданства иных услуг для незаконного въезда, выезда, перемещения по территории Республики Казахстан (https://kodeksy-kz.com/ka/ugolovnyj_kodeks.htm).

В Законе РК «О миграции населения» определены основные виды миграции. Это трудовая миграция, незаконные иммигранты, иммиграция, эмиграция, миграция, кандасы (репатрианты), семейная иммиграция, внутренняя миграция (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000477>).

Также появился новый вид иммиграции – внутрикорпоративный перевод. Это есть «временный на срок, определенный трудовым до-

говором, но не более трех лет, с правом продления на один год перевод иностранца или лица без гражданства, осуществляющего трудовую деятельность на должности руководителя, менеджера или специалиста в юридическом лице, учрежденном на территории страны-члена Всемирной торговой организации, находящемся и действующем за пределами территории Республики Казахстан, в филиалы, дочерние организации, представительства данного юридического лица, учрежденные на территории Республики Казахстан в соответствии с законодательством Республики Казахстан» (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000477>).

Отметим, что в Казахстане принят Закон «О беженцах». Статус беженца присваивается сроком на один год. Ученые полагают, что негативные последствия незаконной миграции особенно сильно проявляются в экономической, политической сферах и в сфере борьбы с преступностью.

Так, известный казахстанский ученый в области миграции А. Божкараулы полагает, что «незаконная миграция увеличивает безработицу в принимающем государстве. Очень часто оплата труда незаконного мигранта часто значительно ниже той, которую получают коренные жители. Именно поэтому местные жители могут и не найти работы. Незаконные мигранты выполняют, как правило, такую работу, на которую не соглашаются местные жители. Промышленно развитые государства нуждаются в притоке рабочей силы из-за рубежа, в том числе незаконной. Поскольку использование труда незаконных мигрантов носит скрытый характер, государство не получает налоговых поступлений от него. Но эти суммы остаются у работодателя, поэтому не теряются для экономики в целом и могут быть инвестированы в ее легальном секторе, принося налоговые поступления. С другой стороны, экономика принимающего государства теряет денежные средства, которые трудовые мигранты направляют в государство своего происхождения» (<https://articlekz.com/article/6206>).

Укажем на связь незаконной миграции с транснационально организованной преступностью. Это влечет за собой такие преступления, как торговля людьми, в том числе сексуальная эксплуатация женщин и детей, и незаконный ввоз мигрантов, перевозка наркотических веществ.

Незаконная миграция может быть связана и с международным терроризмом. В настоящее время во всем мире растет угроза международного

терроризма. Только путем широкого межгосударственного сотрудничества возможно противостоять международному терроризму.

По данным Министерства внутренних дел, в Казахстане объемы нелегальной трудовой миграции ежегодно составляют ориентировочно 200-300 тыс. человек. Нелегальная миграция представляет опасность для системы государства. Определенная часть этой категории людей занимается нелегальной, в том числе уголовно наказуемой деятельностью. Нелегальная миграция нередко сопровождается контрабандой оружия и наркотиков, провоцирует траффик, что становится свидетельством скоординированных действий преступных группировок разных стран.

Обратимся к опыту Франции. В 2018 г. французский парламент принял новый более жесткий закон об иммиграции. Отметим, что Франция предпринимает целый комплекс мер по борьбе с незаконной миграцией. Эти меры реализуются на трех уровнях: национальном, общеевропейском и путем соглашений с близлежащими странами. К основным методам борьбы с нелегальной миграцией во Франции относятся ужесточение законодательства, регламентирующего положение иммигранта в стране; усиление контроля внешних границ. Особое значение имеет формирование единой консульской службы и визового режима. В целом, вопросы нелегальной миграции должны решаться как законодательным путем, так и путем проведения эффективной экономической, социальной, культурной политики по интеграции мигрантов в национальную среду (http://ir.vsu.ru/periodicals/pdf/panorama/pnrm_2020_2.pdf).

В национальной системе важное значение имеет изучение и применение международного опыта по предупреждению и пресечению нелегальной миграции. Наша страна является активным участником международных процессов. Ратификация Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей налагает на Казахстан определенные обязательства. Полагаем возможным применение следующих мер по предотвращению нелегальной миграции в РК. Эти меры предлагаются Международной организацией по миграции.

1. Практические меры: укрепление границ, ужесточение визовой политики, усиление таможенного администрирования, расширение сети пунктов миграционного контроля, создание специализированных подразделений миграцион-

ной полиции и постов миграционного контроля, формирование единой системы автоматизированного контроля.

2. Превентивные меры. Это депортация нелегалов, уже находящихся на территории страны.

3. Законодательные меры: легализация нелегальных мигрантов. В нашей стране в основном нелегальные мигранты прибывают из приграничных государств. Речь идет о трудовых мигрантах.

При проведении иммиграционной политики важно четкое разграничение и согласование ведомственных функций. Основной орган – это Министерство внутренних дел. Вместе с тем в проведении миграционной политики задействованы местные исполнительные органы, специальные государственные органы, органы прокуратуры, органы юстиции.

Заключение

1. Рассмотрев вопросы обеспечения национальной безопасности, можно сделать следующие выводы. В системе основных видов угроз, имеющих глобальный характер в настоящее время, особое место занимают следующие угрозы: угроза экологической и продовольственной безопасности, угроза нелегальной миграции.

Полагаем обратить особое внимание на угрозу продовольственной безопасности для Республики Казахстан. Данные угрозы можно подразделить на внутренние и внешние. К внутренним угрозам относятся: а) усиление импортной зависимости по продовольственным товарам; б) чрезмерная открытость экономики; в) криминализация экономических отношений.

К внешним угрозам можно отнести: а) технологическую блокаду, опасность которой возрастает из-за отставания в научно-технической сфере; б) потерю рынков сбыта в дальнем и ближнем зарубежье; в) перепроизводство продовольствия в других странах; д) экономическую и финансовую зависимость от других стран.

В этой связи предлагаем ввести в статью 6 Закона «О национальной безопасности» следующее дополнение: «Основными угрозами национальной безопасности являются: отсутствие доступа к здоровому питанию; истощаемость земельных ресурсов; крупномасштабная экспансия импорта продовольствия, вытеснение отечественных товаропроизводителей».

2. Также полагаем обратить особое внимание на угрозу нелегальной миграции. Это также связано с нестабильной ситуацией в

странах Ближнего Востока, и особенно в Афганистане. В этой связи полагаем необходимым использовать международный опыт по предупреждению и пресечению нелегальной миграции.

3. Закон РК «О национальной безопасности» определяет перечень угроз национальной безопасности (ст. 6), которые не коррелируют с видами национальной безопасности (ст. 4). В этой связи полагаем необходимым, опираясь на научные разработки, определить новые виды национальной безопасности и на этой основе разработать предложения по совершенствованию действующих нормативных правовых актов.

Это продовольственная безопасность, биологическая безопасность.

4. В настоящее время понятие «национальная безопасность» должно пониматься через призму трех категорий: личность, общество, государство. Это следует из конституционных норм, где главной ценностью провозглашен человек, его права и свободы. Таким образом, в законе предлагаем изменить понятие «национальные интересы» на жизненно важные интересы личности, общества и государства. При этом в законе полагаем необходимым дать определение понятию «жизненно важные интересы личности, общества и государства».

Литература

Алдашев, М.Н. Продовольственная безопасность республики Казахстан: современное состояние, проблемы и основные пути выхода из продовольственного кризиса // Вест. Актюб. ун-та им. С.Баишева. Серия Экономика. – 2015. – № 4. // <https://articlekz.com/article/12127>

Байкенжеев, А.С. Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности в Республике Казахстан. – Алматы, 2017. – 150 с.

Божкараулы, А. Незаконная миграция как новый вызов международной и национальной безопасности // Вест. КарГУ им. Е. Букетова. Серия юридическая. – 2013. – №4. <https://articlekz.com/article/6206>

Время. Общественно-политическая газета Казахстана // 28 июля 2021 г. №116 (3250) // <https://time.kz/articles/mir/2021/07/27/vinovaty-klimat-krisis-i-voynu>

Гаипова, Б.Ж., Саханова, Л.Б. Продовольственная безопасность республики Казахстан как фактор повышения качества жизни населения // Вест. Евраз. Юрид. Акад. им. Д.А. Кунаева. – 2015. – №4. – С.39. // <https://articlekz.com/article/21563>

Доклад ООН: год пандемии обострил проблему голода в мире // <https://www.who.int/ru/news/item/12-07-2021-un-report-pandemic-year-marked-by-spike-in-world-hunger>

Закон Республики Казахстан «О национальной безопасности». Принят 6 января 2012 года // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31106860

Закон Республики Казахстан «О миграции». Принят 22 июля 2011 г. // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000477>

Казахстан по уровню продовольственной безопасности на 32 месте // <https://primeminister.kz/ru/news/kazahstan-uluchshil-pozicii-v-globalnom-reitinge-prodovolstvennoi-bezopasnosti-the-economist-intelligence-unit-421935>

Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. // <https://adilet.zan.kz>

Конституция Франции. Принята 4 октября 1958 г. // <https://www.conseil-constitutionnel.fr>

Конституция Республики Узбекистан. Принята 8 декабря 1992 г. // <https://constitution.uz/ru/clause/index#section2>

Мамин А. предложил разработать Стратегию обеспечения продовольственной безопасности стран СНГ // <https://www.primeminister.kz/ru/news/a-mamin-predlozhit-razrabotat-strategiyu-obespecheniya-prodovolstvennoy-bezopasnosti-stran-sng-284315>

Новый доклад ООН: миллионам жителей планеты грозит голодная смерть // <https://news.un.org/ru/story/2021/05/1402342>

Телкова Т.О. Нелегальная миграция во Франции и методы борьбы с ней // http://ir.vsu.ru/periodicals/pdf/panorama/pnrm_2020_2.pdf

Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства». 14 декабря 2012 г. // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050/links>

Уголовный Кодекс РК. Принят 3 июля 2014 г. // https://kodeksy-kz.com/ka/ugolovnyj_kodeks.htm

Число беженцев по итогам 2020 года выросло на 4% – ООН // <https://news.un.org/ru/story/2021/06/1404952>

References

Aldashev M.N. Food security of the Republic of Kazakhstan: current state, problems and main ways out of the food crisis // Bulletin of Aktobe University named after S. Baisheva. Series Economics. – 2015. – No. 4. // <https://articlekz.com/article/12127>

Baykenzheev A.S. Constitutional and legal foundations for ensuring national security in the Republic of Kazakhstan. – Almaty, 2017. – 150 p.

Bozhkarauly A. Illegal migration as a new challenge to international and national security // Bulletin of the KarSU im. E. Buketova. – Legal series. – 2013. – No. 4. <https://articlekz.com/article/6206>

Climate, crisis and wars are to blame // Time. Social and political newspaper of Kazakhstan // July 28, 2021 №116 (3250) <https://time.kz/articles/mir/2021/07/27/vinovaty-klimat-krizis-i-vojni>

Gaipova B.Zh., Sakhanova L.B. Food security of the Republic of Kazakhstan as a factor in improving the quality of life of the population // Bulletin of the Eurasian Law Academy named after D.A. Kunaev. – 2015. – No. 4. – S. 34.39.

UN report: the year of the pandemic has exacerbated the problem of hunger in the world // <http://www.fao.org/news/story/ru/item/1415654/icode/> date of access 07.08.2021

Kazakhstan is on the 32nd place in terms of food security. Over the year, the country has risen in the ranking by 16 points // <https://kapital.kz/economic/93910/kazakhstan-po-urovnyu-prodovol-stvennoi-bezopasnosti-na-32-meste.html>

The Constitution of the Republic of Kazakhstan. Adopted August 30, 1995 Amendment. And add. 1998, 2007, 2011, 2017, 2019 – Almaty, 2019. – 95 p.

Constitution of France. October 4, 1958 // https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constitution/france/france-r.htm

Constitution of the Uzbek Republic. Adopted on December 8, 1992 // <https://constitution.uz/ru/clause/index#section2>

Mamin A. proposed to develop a Strategy for ensuring food security of the CIS countries. Friday, 28 May 2021, 17:32:22 // <https://www.primeminister.kz/ru/news/a-mamin-predlozhit-razrabotat-strategiyu-obespecheniya-prodovolstvennoy-bezopasnosti-stran-sng-284315>

Telkova T.O. Illegal migration in France and methods of combating it // <https://www.elibrary.ru/defaultx.asp>

Law of the Republic of Kazakhstan About national security. Adopted on January 6, 2012

Law of the Republic of Kazakhstan About migration. Adopted July 22, 2011

Message of the President of the Republic of Kazakhstan – Leader of the Nation Nursultan Nazarbayev to the people of Kazakhstan “Strategy” Kazakhstan-2050 “: a new political course of the established state.” December 14, 2012

Criminal Code of the Republic of Kazakhstan. Adopted on July 3, 2014.

The number of refugees at the end of 2020 increased by 4% – UN // <https://24.kz/ru/news/in-the-world/item/481071-chislo-bezhentsev-po-itogam-2020-goda-vyroslo-na-4-oon>