

ӘОЖ 342.7

Д.Ә. Жампеисов

Қазақ инновациялық гуманитарлық заң университеті, 3-курс докторанты, Қазақстан, Семей қ.  
E-mail: duman\_d@mail.ru

### Отандастарды ықпалдастырудың құқықтық реттелуінің өзекті мәселелері

Этникалық көші-қон саласындағы Германия, Польша, Қазақстан құқықтық жүйелерін талдау негізінде отандастарды ықпалдастырудың құқықтық реттелуінің өзекті мәселелері қарастырылды. Осы мемлекеттерде ықпалдастырудың құқықтық негіздері мен түрлері зерттеліп, заңнама мен құқыққолдану тәжірибесін жетілдіруге бағытталған ұсыныстар әзірленді. Оған қоса салыстырмалы құқықтық талдау негізінде көрсетілген құқықтық жүйелердегі ықпалдасудың жалпы және ерекше белгілері, артықшылықтары мен кемшіліктері анықталған.

**Түйін сөздер:** отандастар, ықпалдасу, құқықтық реттеу, репатриация, репатриант, шет елдердің тәжірибесі.

D.A. Zhampeissov

### Actual problems of legal regulation of the integration of compatriot

In a scientific article, the author examines in detail the problems of legal regulation of the integration of compatriots on the basis of analysis of the experience of legal systems of Germany, Poland and Kazakhstan. This paper makes recommendations for improving the legislation and its implementation. Using comparative legal analysis to identify common and specific features, advantages and disadvantages of integration issues compatriots in those countries.

**Keywords:** compatriot, integration, legal regulation, repatriation, immigrant, foreign experience.

Д.А. Жампеисов

### Актуальные проблемы правового регулирования вопросов интеграции соотечественников

В научной статье автор детально рассматривает проблемы правового регулирования вопросов интеграции соотечественников на основе анализа опыта правовых систем Германии, Польши и Казахстана. В данной статье сформулированы рекомендации по совершенствованию законодательства и практики его применения. С помощью сравнительно правового анализа выделены общие и особенные черты, преимущества и недостатки вопросов интеграции соотечественников в указанных странах.

**Ключевые слова:** соотечественник, интеграция, правовое регулирование, репатриация, репатриант, зарубежный опыт.

### Introduction (Кіріспе)

Әлемдік шаруашылық байланыстарға Қазақстанның барынша кірігуі жағдайында елдің бәсекеге қабілеттілігі көбінесе адами әлеуеттің санымен және сапасымен анықталатынынан туындайды. Көші-қон жөніндегі халықаралық ұйымның бағалауынша Қазақстан әлемдегі

мейлінше күшті көші-қон процестері байқалатын елдерге жатады. Қазақстандағы көші-қон процестерінің ауқымы өсе түспек, олардың бағыттары мен саяси және әлеуметтік-экономикалық жағдайға ықпалы тереңдейді, тіпті, республика көші-қон ағынының қысымын қазірдің өзінде сезініп отыр [1].

Адамның жүріп-тұру еркіндігінің жалпы танылған құқықтарын жүзеге асыру мәселелері өте маңызды және өзекті болып табылады.

Отандастардың репатриациясы бойынша бағдарламаларды құқықтық қамтамасыз ету және тиімді жүзеге асыру сұрақтары ұлттық мемлекеттердің дамуы мен тұрақтылығының маңызды элементі болып табылады. Шет елдегі отандастардың ұлттық мемлекеттің мемлекеттік құқықтық, әлеуметтік экономикалық және мәдени саласына біртұтас және жүйелі ықпалдастыру ретіндегі репатриацияның негізгі элементтерін талдау, осы сұрақта халықаралық тәжірибе тапқан өткір тұстары мен оларды еңсере алатын ықтимал жолдарын көрсетеді. Отандастарды репатриациялауды жүзеге асырудың тұжырымдамалары мен әдістерін рәсімдеудің саяси құқықтық жолының басында келе жатқан елдер белгілі саяси құқықтық тұжырымдамалар мен әдістерді өзіндік өзгешелікке оның барлық өлшеулерінде бейімдеу үшін көрнекті мысал ретінде халықаралық тәжірибені есепке алмауға болмас [2].

Жалпы, халықаралық тәжірибеде репатриация шақырушы елдің азаматтығын жеңілдетілген түрде алу деп түсінілгенімен, көптеген мемлекеттер оның көпқырлығын ескере отырып, Отанына келгеннен кейін жаңа қоғамға бейімдеу мен ықпалдастыру шараларын заңнамалық түрде бекітіп жатады. Осы ретте шетелдердің тәжірибесін қарастырсақ. Бұл жерде үш миллионға жуық отандасын тарихи Отанына репатриациялаумен 60 жылдан астам айналысып келе жатқан Израиль мемлекетінің тәжірибесі өте өзекті болып табылады.

**Main body. (Негізгі бөлімі).** Репатриация істерімен Израильде Абсорбция Министрлігі және Еврей агенттігінің репатриация жөніндегі арнайы бөлімі айналысады. Абсорбция министрлігінің келесі міндеттері: репатрианттарды тұрғын үймен қамтамасыз ету, алғашқы ақшалай көмек, басқа мекемелермен байланыстар орнату және олардың репатрианттарды бейімдеу бойынша қызметтерін үйлестіру. Министрліктің басшылығы абсорбцияның бас саясатын тұжырымдайды, оны егжей-тегжей әзірлеу жоспарлау және зерттеу бөлімімен жүргізіледі. Осы саясатты жүзеге асыру министрліктің округтік және жергілікті бөлімшелеріне, оған қоса арнайы бөлімдер – тұрғын үй және жұмысқа орналасу, әлеуметтік абсорбция, студенттердің

істері бойынша басқарма, ғалымдардың абсорбциясы бойынша орталықтарға жүктелген. Ақпарат бөлімі репатрианттардың назарына израильдік қоғамда тұрмыстық, еңбек және әлеуметтік мәдени тұрғыдан бейімделуге қажет ақпаратты жеткізу үшін жауап береді. Еврей агенттігінің репатриация бөліміне репатриацияны дайындау бойынша барлық қызметтер шоғырланған, оған қоса оңдаған мың репатрианттар өткен абсорбция орталықтары да кіреді. Еврей агенттігінің міндеттеріне репатрианттар мен олардың жүктерін елге жеткізу, заңи кеңес беру, уақытша тұрғын үй беру, ивритті оқуға жәрдемдесу және жаңадан келгендерге ақшалай көмек көрсету кіреді. Жастар бойынша алия бөлімі көптеген жылдар бойы балалар мен жастарды орналастыру сұрақтарымен айналысады. Еврей агенттігінің өкілдері әлемнің ірі еврейлік орталықтарында орналасқан. Онда олар ивритті оқыту бойынша топтар ұйымдастырады, әлеуетті репатрианттарға тиісті ақпарат береді және Израильге репатриация үшін қажетті (соның ішінде ақшалай) көмек көрсетеді. Алияны ынталандыру бойынша қызмет Еврей агенттігі жұмысының басымдық бағыттарының бірі болып табылады [3].

«Репатриация туралы» Польша Республикасының заңының 1-бабының 2-тармағына сәйкес «репатриант деп тұрақты тұру орнын алу ниетімен репатриациялық виза негізінде Польшаға келген поляк тегіндегі тұлға есептеледі». Поляк ұлтындағы немесе поляк тегіндегі шетелдікке осындай визаны шетелдік тұрып жатқан жердегі поляк дипломатиялық өкілдігі немесе консулдық мекеменің басшысы Ішкі істер министрі және Польша Республикасының әкімшілігінен келісім алғаннан кейін береді. Репатриациялық виза мүдделі тұлғаның паспортында бекітіледі. Бұл – берілген күннен бастап бір жылдың ішінде әрекет ететін бір реттік виза. Осы уақыт ішінде мемлекеттік шекараны кесіп өтуі керек. Осы виза негізінде келетін тұлға Польша азаматтығын шекараны кесіп өткен кезде автоматты түрде алады [4].

«Репатриация туралы» Польша Республикасының заңының 4 және 5-бөлімдері репатрианттарға көмек көрсетудің нысаны мен тәртібі белгіленген. Оған сәйкес репатрианттарға және онымен Польшаға келген бірлескен мүлкіне ие отбасының мүшелеріне жол шығындары (екінші санаттағы теміржол билетінің құны),

ағымдағы шығындар (екі айлық орташа жалақы), кәметке толмағанның оқуының басталуына байланысты шығындар (әрбірі балаға екі айлық орташа жалақы мөлшерінде) өтеледі. Бұл көмектер репатриант поляк азаматтығын алғаннан кейін 60 күн ішінде көрсетілуі тиіс. Бұрынғы КСРО-ның азиялық аумағынан Польшаға келген репатриантқа тұрғын үйін жөндеуге немесе бейімдеуге кеткен және дәлелді құжаттармен расталған шығындарын мемлекеттік бюджеттен ішінара өтеледі. Бұл көмек репатриант поляк азаматтығын алғаннан кейін 2 жыл ішінде көрсетілуі тиіс. Көрсетілетін көмектің мөлшері бірлескен мүлкі бар отбасының жақын туыстарының санына көбейтілген 200% орташа айлық жалақыдан аспау керек. Оған қоса репатриантқа және оның отбасының жақын туыстарына поляк тілін оқытудың және бейімдеудің тегін курстарына қатысуға мүмкіндік берілуі мүмкін [4].

«Репатриация туралы» Польша Республикасының заңының 6-бөлімінде репатрианттардың кәсіби жандандыру мәселелері қарастырылған. Репатрианттың өмір сүру қайнар көзін қамтамасыз ету және кәсіби жандандыру мақсатында гмина (әкімшілік аумақтық бірлік) жұмыс берушінің жалақы, сыйақы, сақтандыру жарналары, жұмыс орнын жабдықтау, кәсіби оқытуға бағытталған шығындарының бір мөлшерін жабуы мүмкін. Осы шаралар гмина басшылығы мен жұмыс беруші арасында жасалынған шарт негізінде жүзеге асырылады. Оған қоса осы шаралар репатриант поляк азаматтығын алған күннен бес жыл кешіктірмей жүзеге асырылуы керек және олардың кем дегенде біреуі азаматтық алған күннен бастап бірінші жылы жүзеге асуы керек. Гмина басшылығы, егер репатриант толық мөлшерлемеге және кем дегенде 48 айға алынса 24 ай ішінде жұмыс берушінің жалақы, сыйақы және сақтандыру жарналарына шығындарын қайтарып отырады. Гмина басшылығы жұмыс берушінің репатрианттың жұмыс орнын жабдықтауға кеткен шығындарын, егер оны кем дегенде 48 айға жұмысқа алғанда өтей алады. Егер репатриантқа қандай да бір біліктікті жоқ болса немесе еңбек нарығында сұранысы жоқ біліктілікке ие болса, онда жұмыс беруші оның біліктілігін жоғарылату немесе өзгерту мақсатымен қайта даярлауын ұйымдастыра алады. Репатриантты кем дегенде 24 айға жұмысқа алған жағдайда

үш орташа айлық жалақыға дейін мөлшерде оқу шығындары өтеледі. Репатриантқа қатысты кәсіби жандандырудың бір немесе бірнеше нысандары қолданылуы мүмкін, бірақ шығындардың жалпы көлемі 20 есе орташа айлық жалақыдан аспау керек [4].

1990 жылдан бері төрт жарым миллион этникалық немісті Отанына қайтарып, қабылдап алған Германияның да репатриациядағы тәжірибесін зерттеу өте өзекті мәселе.

Германияға қоныс аударатын этникалық немістерге келесі құқықтар беріледі:

а) Азаматтық. Азаматтық туралы Заңға сәйкес қабылдау туралы мәлімдеме және мәртебе туралы куәлік алған қоныс аударушылар және олардың отбасылары неміс азаматтығын алады. Қос азаматтық деректерін анықтаған кезде қоныс аударушы неміс бодандығын жоғалтады [5].

ә) Ықпалдастыру курстары. Қоныс аударушылар және олардың жұбайлары, Германияға кіретін шетелдіктердің басқа топтарына қарағанда, 2005 жылдың 1 қаңтарынан 600 сағат неміс тілі және Германияның құқықтық жүйесі, оның тарихы, мәдениетімен таныстарын бағдарлау курсына қосатын тегін ықпалдастыру курсына құқық алады [6].

б) Тегі, есімін өзгерту. Кейінгі қоныс аударушылар, олардың отбасы мүшелері де тегін түрде тегі мен есімін өзгертуге құқылы.

в) Академиялық және кәсіби біліктілігін мойындау. Құғындалушылар туралы Заң қоныс аударушыларға «Германиядағы өмір сүруіндегі кәсіби, мәдени және әлеуметтік ықпалдасуын жеңілдету үшін» барлық салаларда білімдері мен кәсіби біліктіліктерін мойындауға кепіл береді. Бірақ кейбір жағдайларда неміс тарабы белгілі бір білім мекемелерінде алған біліктіліктерді мойындамай жатады.

г) Зейнетақымен қамтамасыз ету саласында қоныс аударушылардың еңбек өтілі ішінара немесе толық қабылданады, бірақ зейнетақы мөлшері елде тұрып жатқан немістерден қарағанда 40% азайтылуы мүмкін [13].

ғ) 1956 жылдың 1 қаңтарына дейін дүниеге келген қоныс аударушыларға бұрынғы Кеңес Одағында бас бостандығынан айыру орындарында болған және жүріп тұру құқығын шектеу нәтижесінде келтірілген залалды өтеу мақсатында біржолғы ықпалдастыру жәрдемақы түріндегі мемлекеттік қолдау алу. Жәрдемақы мөлшері дүниеге келу мерзіміне байланысты бо-

лады. Егер кейінгі қоныс аударушы 1946 жылдың 1 қаңтарына дейін дүниеге келсе, төлемдер 3067,75 еуро; 1946 жылдың 1 қаңтары мен 1956 жылдың 31 наурызы аралығында дүниеге келгендерге 2045,17 еуро төленеді.

д) Оған қоса дүниеге келу мерзімінен тыс тарихи Отанына оралуына байланысты шығындарды өтеу, алғашқы материалдық көмек, жұмыссыздық бойынша жәрдемақы төлеу көзделеді [8].

Қазақстандық заңнамада бейімдеу мен ықпалдастырудың нақты анықтамасы берілмеген. Бірақ Халықтың көші-қоны туралы заңының 1-бабында бейімдеу және ықпалдастыру қызметтерін көрсету анықтамасы берілген. Оған сәйкес бейімдеу және ықпалдастыру қызметтерін көрсету – оралмандар мен олардың отбасы мүшелеріне қоғамға бейімдеу және ықпалдастыру мақсатында көрсетілетін (ақпараттық, заңдық, әлеуметтік, медициналық және білім беру) қызметтер кешені. Ал осы заңның 23-бабының 2-тармағының 1-тармақшасында оралман мәртебесін алған адамдар мен олардың отбасы мүшелері оралмандарды бейімдеу және ықпалдастыру орталықтарында тегін бейімдеу және ықпалдастыру қызметтерін көрсетумен қамтамасыз етілетіні белгіленген [9].

Қазіргі таңда оралмандарды бейімдеу және ықпалдастыру орталықтары Қазақстанның тек төрт жерінде ғана құрылған [10]. Бірақ осы орталықтар келіп жатқан оралмандарды толықтай қамтуға мүмкіндіктері жетіспейді. Мысалы, 2010 жылы көшіп келу квотасына енген 43 457 адам келсе, 2011 жылдың 1 қарашасына 23 441 адам келді [11]. Ал көрсетілген төрт орталықта 2010 жылы тек 1000-ға жуық оралман бейімдеу қызметтерін алды. Сонда жалпы келгендердің мөлшермен 1-3 пайызын ғана қамтиды деп айтуға болады.

Егер көшіп-қонушы жұмыс пен тұрғын үй тауып алса, ғылыми әдебиетте кейде ықпалдасуды сәтті аяқталды деп есептейді [12]. Бірақ бұл екі шарт толыққанды ықпалдасуға жеткіліксіз. Германиядағы көші-қон бойынша жетекші сарапшылардың бірі Барбара Дитцтің пікірі бойынша, әлеуметтік ықпалдасу үшін маңызды санаттар ретінде бейімделу қабілеті мен ресми тіл, елдің мәдени ерекшеліктеріне үйрену қабілеті; әртүрлі қоғамдық институттардың қызметіне қатысу; еңбек етуге және елдің экономикасына пайда әкелуге дайын болуын келтіреді [13].

Германияда қоныс аударушыларға көптеген жеңілдіктер берілуіне қарамастан ықпалдасуда бірқатар қиындықтар бар.

Ең күрделі мәселе – ол «орыс немістерінің» тарихи негізделген тіл және мәдени тұрғыдан дайын болмауы. Орыс қоғамында көптеген жылдарда олар ассимиляцияға ұшырап, онда сіңіп кетті. Бүгінгі күнде «орыс немістерінің» шамалы пайызы ғана жеткілікті деңгейде неміс тілі мен неміс салт-дәстүрлерін меңгерген [14].

Басқа маңызды мәселе – ол «орыс немістерінің» Германиядағы оқшаулануы. Екі миллионға жуық «орыс немісі» Германияда өздері құрған геттода тұрады. Олар тұратын жерлерде орыс дүкендері, тынығу мен ойын-сауық мекемелері жұмыс істейді, негізгі тіл – орыс тілі. «Орыс немістері» Германияда оң көзқараспен әрқашан қабылдана бермейді. Өйткені осы топ өкілдерінің арасында жұмыссыздықтың жоғары деңгейі бар, осыдан салық төлеп жұмыс істейтін халық есебінен әлеуметтік жәрдемақы алатындардың үлесі жоғары. Қоныс аударушылар этникалық сәйкестілікті іздеу мәселесімен қақтығысады: көп уақыт олар Ресейде тұрып өздерін неміс деп есептеді, ал Германияға келіп, өздерін «өзіміз» деп емес, «орыс немістері» деген басқа этникалық топ ретінде қабылдауымен кездесті. Бұл абыржу мен фрустрация, Германиядағы немістерге деген қабылдамау мен агрессияға және өздерінің топтарының өкілдерімен бірігуіне әкеп соғады. Бұл ықпалдасу жүзеге аспайтын себептердің бірі [15, 53 б].

### **Conclusions. (Қорытынды).**

Жоғарыда айтылғандарды қорыта келе, келесідей тұжырымдар мен ұсыныстар жасауға болады:

1. Репатриация мәселелерін заңнамада бекіту кезінде шақырушы елдің азаматтығын жеңілдетілген түрде алу деп қана түсінбей, оның көпқырлығын ескере отырып, Отанына келгеннен кейін жаңа қоғамға бейімдеу мен ықпалдастыруға анықтама беріп, оның шараларын заңнамалық түрде бекіту қажет.

2. Шет елдердің тәжірибесіне сүйене отырып, бейімдеу және ықпалдастыру шараларының түрлерін заңнамада нақты анықтап, оларды тарихи Отанына оралғандардың біраз мөлшерін ғана қамтитын мемлекеттік бейімдеу және ықпалдастыру орталықтары арқылы ғана емес,

заңнамалық негізде мемлекеттік әлеуметтік тапсырыста осы саланы бекіте отырып, қоғамдық ұйымдар арқылы да жүзеге асыру керек.

3. Қазіргі таңда оралмандардың басым көпшілігі Қазақстанға өз бетімен дербес түрде алдын ала дайындықсыз көшіп келгендіктен көптеген өзекті мәселелер туындайды. Олардың алдын алу үшін Халықтың көші-қоны туралы заңында бекітілген этникалық қазақтардың тарихи Отанына оралуын шетелдегі дипломатиялық өкілдіктер арқылы алдын ала өтініш беріп, дайындықпен келу туралы жұмыс істемей тұрған нормаларын белсенді түрде жүзеге асыру, оралмандардың Қазақстанға келген кезде бейімделуі мен ықпалдасу үдерістерін жылдамырақ және тиімді өткізер еді.

4. Шет елдердің репатриация саласындағы заң актілерінде көрініс тапқан тиімді нормаларды қазақстандық заңнамаға енгізу мүмкіндігін қарастыру керек. Ол репатрианттарды кәсіби тұрғыдан жандандыру, соның ішінде жұмыс берушілерді репатрианттарды жұмысқа алуын әртүрлі әдіс-тәсілдермен ынталандыруға қатысты.

5. Репатриация және көші-қон саласында қабылданған тұжырымдамаларда [16] көрініс тапқан оралмандарды бейімдеу және ықпалдастыруға бағытталған шаралардың барлығын тиісті заңға тәуелді актілермен қамтамасыз етіп, уәкілетті мемлекеттік органдардың стратегиялық жоспарларына енгізу керек.

### Әдебиеттер

1 «Қазақстан Республикасы көші-қон саясатының 2007-2015 жылдарға арналған тұжырымдамасы туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2007 жылғы 28 тамыздағы № 399 Жарлығы. Күші жойылды – Қазақстан Республикасы Президентінің 2011 жылғы 23 мамырдағы № 88 Жарлығы.

2 Агаджанян М. Репатриация соотечественников: вопросы правового обеспечения и эффективной реализации // «21-й ВЕК». – 2006. – № 1 (3). – с.22

3 Государство Израиль. Абсорбция. <http://www.eleven.co.il/article/11731>

4 «Репатриация туралы» Польша Республикасының заңы. 9.11.2000.

5 Гулина О. Р. Spätaussiedler, или Русские немцы в Германии // Современная Европа. –2010. – №2. – С. 62–75.

6 BVerwG, Urteil vom 04.09.2003, Az.:5 C 33.2; BVerwG, Urteil vom 04.09.2003, Az.:5 C 11.03.

7 Deutsche Rentenversicherung (hrsg.) //Aussiedler und ihre Rente. 2009. No. 1

8 Bundesministerium des Innern (hrsg.): Willkommen in Deutschland // Informationen für Zuwanderer – Spätaussiedler. Bonn, 2005. S. 12-13.

9 «Халықтың көші-қоны туралы» Қазақстан Республикасының 2011 жылғы 22 шілдедегі № 477-IV Заңы.

10 «Қазақстан Республикасы Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрлігінің Көші-қон комитеті оралмандарды бейімдеу және кіріктіру орталықтары – мемлекеттік мекемелерін құру туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2007 жылғы 29 қыркүйектегі № 859 Қаулысы және «Қазақстан Республикасының Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрлігі Көші-қон комитетінің «Оралмандарды бейімдеу және кіріктіру орталығы» мемлекеттік мекемесін құру туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2010 жылғы 2 маусымдағы № 503 Қаулысы.

11 Специальный доклад Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан «О ситуации с правами оралманов, лиц без гражданства и беженцев в Республике Казахстан» от 03.07.2012 г. № исх: 32-42.80-5

12 Hendrikson L. The impacts of assimilation : concepts of citizenship in Germany. San Francisco : State University, 2006.

13 Dietz B. Migration from the former Soviet Union to Germany: background, trends and implication // Ethnic and Migration Studies. 2000. Vol. 26. Is. 3.

14 Угера А. Русские немцы. Как остаться немцем в России? Как стать немцем в Германии? Проблема поиска идентичности на пути интеграции в общество Германии // Русскоязычный Кельн: [веб-сайт]. 2006 URL: [http://www.germany-koeln.net/our\\_russian/index.php?limit=271](http://www.germany-koeln.net/our_russian/index.php?limit=271).

15 Войлокова Т.Н. Русские в германии – пример успешной интеграции? //Мониторинг общественного мнения. №2 (102), март-апрель 2011.