

МРНТИ 10.15.01

Иманбаева Айгерим Маратовна

Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева, г. Нур-Султан
e-mail: Aigera14.97@mail.ru

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В КАЗАХСТАНЕ

Мақала Қазақстандағы көші-қон саласын конституциялық-құқықтық және өзге де заңнамалық реттеудің кейбір аспектілеріне арналған. Негізгі Заңның және жекелеген заңдардың нормативтік ережелері, сондай-ақ көші-қон қатынастарын реттеу жүйесіндегі қолданыстағы заңнаманың жаңалықтары талданды. Көші-қон процестерін дамытудағы мемлекет саясатының негізгі бағыттары анықталды

Түйін сөздер: көші-қон, көші-қон процестері, көші-қон саясаты, көші-қон заңнамасы, тұжырымдама

Статья посвящена некоторым аспектам конституционно-правового и иного законодательного регулирования миграционной сферы в Казахстане. Проанализированы нормативные положения основного закона и отдельных законов, а также новеллы действующего законодательства в системе регулирования миграционных отношений. Определены ключевые направления политики государства в развитии миграционных процессов.

Ключевые слова: миграция, миграционные процессы, миграционная политика, миграционное законодательство, концепция

The article is devoted to some aspects of constitutional-legal and other legislative regulation of the migration sphere in Kazakhstan. The author analyzes the normative provisions of the basic law and individual laws, as well as the novelties of the current legislation in the system of regulating migration relations. The key directions of state policy in the development of migration processes are identified.

Keywords: migration, migration processes, migration policy, migration legislation, concept

Казахстан является государством со своей миграционной историей, о чем свидетельствуют миграционные процессы, происходившие под эгидой политики Российской империи, а затем и периода установления советской власти в Казахстане.

За время обретения независимости страна приобрела опыт управления миграционными потоками из сопредельных государств. Став частью мирового сообщества, Казахстан, имея собственное миграционное законодательство, стал применять международный опыт правового регулирования миграции.

В историческом развитии миграционное законодательство Казахстана прошло несколько этапов. Условно их можно определить следующим образом.

I этап – с момента обретения независимости и до принятия Конституции Республики Казахстан 1995 года – принятие Закона Республики Казахстан «О гражданстве» от 20 декабря 1991 года, который в общих чертах регулирует вопросы

правового положения иностранцев в Республике Казахстан.

Первоисточником в системе действующего казахстанского законодательства стал Закон «Об иммиграции» (1992г.), закрепивший правовые основы контроля за процессами репатриации (исторического возвращения казахов на родину). Также закон создавал условия для беженцев и их семей [1].

2 этап – 1995 – 2000 годы.

Нельзя не отметить роль Конституции Республики Казахстан в регулировании вопросов миграционной ситуации в стране.

Основной закон страны в 1995 году закрепил основы конституционного строя в Республике Казахстан, как общественное согласие, политическая стабильность, экономическое развитие, казахстанский патриотизм и ряд других. Безусловное влияние на развитие всех этих конституционных основ оказывают миграционные процессы.

Нормы Основного закона определяют гарантии реализации гражданских прав иностранцами и лицами без гражданства, в

частности права, свободы и обязанности, равные статусу граждан Республики Казахстан (п.4 ст.12) [2].

На эффективное регулирование процессов миграции в Республике Казахстан отмеченных периодов оказывают следующие нормативно-правовые акты (Рисунок 1).

Рисунок 1



Основой дальнейшего поступательного развития всего законодательства страны, в том числе и миграционного, стало Послание «Казахстан – 2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния казахстанцев». Одним из важных направлений данного документа явился был приоритет усиления миграционной политики [3].

На основании выдвинутых положений 13 декабря 1997 года был принят первый правовой акт – Закон Республики Казахстан «О миграции населения» (ныне утратил силу).

В общих чертах Закон состоял из 7 глав и 41 статей. Закон предусматривал систему регулятивных механизмов миграционных отношений, а также определение механизмов законодательного воздействия на правовые, социально-экономические процессы и последствия миграционных явлений в стране, в том числе по вопросам возвращения казахов на историческую родину.

3 этап – 2000- 2010 годы – реализация Программы миграционной политики на 2001-2010 годы.

Новшеством управления миграционными процессами отмеченных периодов стала миграционная политика, направленная на контроль внутренней миграции за счет

притока оралманов. Одной из эффективных программ периода 2009 – 2011 годов стала программа «Нурлы - кош».

4 этап – с 2011 года по настоящее время. В 2011 году был принят Закон Республики Казахстан «О миграции населения», который продолжил дальнейшее совершенствование квотирования этнических казахов, и вместе с тем устанавливал правила выплаты единовременных пособий и средства для приобретения жилья лицам, прошедшим процедуру приема в гражданство РК.

Неразрывным явлением в формировании миграционного законодательства следует признать миграционную политику. Обратимся к ряду теоретических разработок.

Рязанцев С.В. считает миграционную политику системой концептуальных идей и общих средств, при помощи которых общественные институты государства реализуют принципы и достигают целей параллельно конкретным историческим условиям в стране, соответствующих последующему этапу развития» [4, с.65].

Авторы Прудникова Т.А., Егорова С.А., Акимова С.А. применяют следующую формулировку: «Миграционная политика – это основанная на принципах конституционного

строю совокупность функциональных целей и задач в развитии миграционных отношений, реализации нормативных положений миграционного законодательства, и механизмов в деятельности управленческих структур» [5, с.10].

В зарубежных государствах, к примеру (государства-члены Организации экономического сотрудничества и развития - ОЭСР) достаточно успешно функционирует такая модель миграционной политики как долгосрочная миграция высококвалифицированных мигрантов. Модель избирательной трудовой миграции (привлечение высокообразованных кадров) начал успешно осваивать и Казахстан. Данное направление было выработано Концепцией миграционной политики РК на 2017-2025 годы.

Квалификация иностранных работников будет оцениваться по балльной системе, как в США и Канаде [6]. Действующим законодательством была установлена система квотирования иностранной рабочей силы [7]. По состоянию на 1 апреля 2017 г. по разрешениям местных исполнительных органов на территории Республики Казахстан осуществляли трудовую деятельность 28842 иностранных граждан в соответствии с определенными категориями. При этом странами исхода являются преимущественно страны дальнего зарубежья, включая Турцию, Китай, Великобританию и Индию, из стран ближнего зарубежья – Узбекистан. В последнее время набирает обороты так называемая образовательная миграция. Государства ЕАЭС разработали программы получения двойного диплома, например, Россия - Казахстан, Казахстан – Кыргызстан и т.п.

Нельзя не отметить активную роль Казахстана в создании Евразийского экономического союза (далее ЕАЭС), на основе которого развивается общее миграционное законодательство, а также механизмы регулирования миграционных процессов.

Актуальные проблемы миграционных процессов и приоритетные направления миграционной политики определены также стратегией «Казахстан - 2050» в качестве второго вызова 10-ти глобальных вызовов 21 века.

В контексте деятельности ЕАЭС Казахстан все чаще стремится выработать стратегические

направления миграционными процессами. Доказательством тому является Концепция миграционной политики Казахстана на 2017-2025 годы.

Мировой практикой было выработано много подходов в регулировании миграционных процессов. Государства проявляют самостоятельность в выборе форм и методов формирования миграционной политики, учитывая социально-экономические особенности. Однако не было выработано унифицированной модели регулирования миграционной политики. Для начала обратимся к термину «миграционная политика».

Основным механизмом управления миграционными явлениями государства является реализация миграционных программ, направленные на ликвидацию негативных процессов и устранения барьеров на пути выстраивания направлений миграционной обстановки. В этом смысле следует отметить реализацию в Казахстане Программы Президента «План нации – 100 конкретных шагов», в рамках которого был создан благоприятный миграционный режим, Концепций, утвержденных Указом Президента в 2000 году, Постановление Правительства РК 2007г. и Постановление РК 2017 г. «Миграционная политика Казахстана на 2017-2025гг.».

Интересующими направлениями в вопросах пресечения нелегальной миграции согласно последней Концепции являются следующие:

1. Дальнейшее совершенствование законодательства системы противодействия фактам нелегальной миграции, в том числе усиления мер правового воздействия тем, кто нарушил миграционное законодательство Казахстана.
2. Продолжение договорных отношений между государствами по развитию мер системы иммиграционного контроля, а также расширение базы договорной практики по проблемам «реадмиссии».
3. Облегчение визового режима.
4. Установление обмена информацией между ведомствами других зарубежных государств в аспектах борьбы с незаконной миграцией.
5. Усиленная пропаганда по вопросам нарушений миграционного законодательства и их последствий для работодателей и населения [6].

Современное законодательство характеризуется тенденциями частого реформирования законодательства, усилением приоритетов, а также необходимостью восполнения пробелов в правовом регулировании для стабильности миграционной ситуации.

Основной задачей регулирования миграционных процессов в Казахстане сегодня является гарантированность прав и свобод, обеспечение защиты иностранных трудовых мигрантов.

Массив правовых норм в сфере миграции выглядит следующим образом:

1. Конституция Республики Казахстан признает действующим правом приоритетность международных актов и иных договорных обязательств Республики Казахстан международного значения (ст.4) [2].

Примером таких международных норм является Соглашение Казахстана с третьими странами по вопросам противодействия незаконной трудовой миграции (2011г.)

На основе данного международного документа было оформлено трехстороннее соглашение между Казахстаном, Россией и Беларусью о правовом статусе трудящихся мигрантов и членов их семей, которое было подписано многим ранее, но фактически действие его началось с 2012 года.

2. Закон Республики Казахстан «О правовом положении иностранных граждан в РК» (1995г.)

3. Закон Республики Казахстан «О миграции» (2011г.) направлен на регулирование общественных отношений в сфере миграции населения, а также закрепляет механизмы законодательного воздействия на правовые, социально-экономические процессы и последствия миграционных явлений в стране.

4. Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» (2014г.) Кодифицированным законодательством были значительно увеличены составы административных правонарушений связанных с нарушением иностранными гражданами миграционного законодательства. Параллельно были пересмотрены санкции ст. 517 вместо предупреждения теперь устанавливается административный штраф, а вместо ареста – административное выдворение [8].

Ведущая роль в регулировании миграционных потоков внешней трудовой миграции отводится системе подзаконных нормативно-правовых актов.

Особо стоит отметить подзаконные нормативные акты Правительства Республики Казахстан, а точнее разработанные в 2018 году Правила по въезду, пребыванию и выезду иммигрантов в Казахстане.

Такое же значение имеют Правила осуществления миграционного контроля, а также учета иностранцев и лиц без гражданства, незаконно пересекающих Государственную границу Республики Казахстан, незаконно пребывающих на территории Республики Казахстан, а также лиц, которым запрещен въезд на территорию Республики Казахстан;

Правила учета иностранцев и лиц без гражданства незаконно пересекающих Государственную границу Республики Казахстан, незаконно пребывающих на территории Республики Казахстан, а также лиц, которым запрещен въезд на территорию Республики Казахстан.

Напомним, что в связи с поправками в Конституцию о внесении норм в отношении создания Международного финансового центра «Астана» в связи с принятием 07 декабря 2015 года Конституционного закона РК «О международном финансовом центре «Астана»», потребовалось внести изменения в систему актов Правительства, определяющих порядок въезда и выезда, учета, нахождения иностранцев на территории Казахстана.

Безусловно, что за нарушение установленных Правил закон предусматривает ответственность. По нарушениям срока пребывания иммигрантов в Казахстане законодатель установил административную ответственность в порядке административного выдворения за пределы государства.

Содержательную основу правового регулирования миграции в Казахстане составляют стратегические программы миграционной политики, о которых упоминалось выше.

В целом, анализируя особенности законодательного регулирования миграции в Казахстане, начиная с истоков формирования и в современных условиях развития миграционной ситуации можно отметить, что государство вышло на новый уровень миграционной политики. Наша страна

планомерно перешла от модели - контроля к модели - управление в регулировании миграционными процессами.

В рамках евразийской интеграции законодательство страны наполнилось новым содержанием, изменились правила въезда и выезда иностранных граждан на территории Казахстана, значительно были упрощены правила их пребывания в рамках единого евразийского экономического союза.

Несмотря на это, в целях устранения проблемных зон соблюдения миграционного законодательства требуется дальнейшее его совершенствование, дальнейшая оптимизация миграционной политики, выстраивание диалоговых площадок между государствами, на которых бы решались проблемы

миграционных процессов, как на национальном, так и на международном уровне.

Важными направлениями дальнейшего совершенствования миграционного законодательства в современных условиях являются: разработка инновационных форм государственной поддержки трудовых мигрантов; гармонизация казахстанского миграционного законодательства с международными стандартами; законодательное закрепление фундаментальных институтов миграционного законодательства; основы для проведения экспертизы всей системы законодательных актов, направленных на регулирование миграционных процессов.

Список использованной литературы:

1. Закон от 26 июня 1992 года №1437 Об иммиграции//Правовой справочник «Законодательство». – Алматы: Юрист, 2007.
2. Конституция Республики Казахстан 30 августа 1995 года с изменениями от 23 марта 2019 года// [Электронный ресурс] // <https://online.zakon.kz>
3. Назарбаев Н.А. Стратегия вхождения Казахстана в число 50 наиболее конкурентоспособных стран мира. Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии. – Казахстанская правда. - 1 марта 2006 г.// [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www. strategy2050.kz](http://www.strategy2050.kz)
4. Рязанцев С.В. Опыт и проблемы регулирования миграционных потоков в странах Западной Европы. М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2001.
5. Прудникова Т.А., Егорова С.А., Акимова С.А. Правовые и организационные особенности миграционной политики в ряде зарубежных стран. – М.: ЮНИТА-ДАНА: Закон и право, 2013.
6. Концепция миграционной политики Казахстана на 2017-2025 годы// [Электронный ресурс]. // <https://online.zakon.kz>
7. Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 482-V «О занятости населения» (с изменениями и дополнениями от 25.06.2020 г.) [Электронный ресурс]. // <https://online.zakon.kz/>
8. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 05 июля 2014 года №235-V (с изменениями и дополнениями от 07.07.2020г.) // <https://online.zakon.kz/>

Иманбаева Айгерим Маратовна

Лауазымы: магистрант, Л. Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университеті

Почталық мекен-жайы: 010000, Қазақстан Республикасы, Нұр-Сұлтан қ., Отырар қ., 4/ 2

Ұялы тел.: 87751961320

e-mail: Aigera14.97@mail.ru

Қазақстандағы көші-қон қатынастарын реттеудің құқықтық аспектілері

Иманбаева Айгерим Маратовна

Должность: магистрант, Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева

Почтовый адрес: 010000, Республика Казахстан, г. Нур-Султан, ул. Оtrar, 4/ 2

Сот. тел: 87751961320

e-mail: Aigera14.97@mail.ru

Правовые аспекты регулирования миграционных отношений в Казахстане

Imanbayeva Aigerim Maratovna

Position: master's degree student, L. N. Gumilyov Eurasian national University

Postal address: 010000, Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan, st. Otrar, 4/2

Cells. ph: 87751961320

e-mail: Aigera14.97@mail.ru

Legal aspects of regulation of migration relations In kazakhstan