

УДК 542.31

С.С.САРТАЕВ, А.С.БАЙКЕНЖЕЕВ, С.К.ЕСЕТОВА

Казахский национальный университет имени аль-Фараби

ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В КОНТЕКСТЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования миграции в Республике Казахстан в аспекте обеспечения национальной безопасности РК. Население рассматривается как основной ресурс государства, субъект и объект национальной безопасности.

Предлагаются различные подходы к изучению миграции, изучаются причины миграционной подвижности населения. Авторами исследованы особенности казахстанской миграции, обусловленные уникальным географическим положением, историческими особенностями. Составлена периодизация развития миграционного законодательства, указаны качественные характеристики каждого этапа. Анализируются причины того, что основные цели миграционной политики не достигнуты. Изучено влияние программы индустриализации на миграционный потенциал населения. Исследованы характерные недостатки миграционного законодательства.

В заключении сделан вывод о том, что необходимо качественное совершенствование нормативно-правовой базы в сфере миграции, предложены методологические решения. В качестве последних указано на необходимость разработки миграционного кодекса, а также предложено определение миграционного права как комплексной отрасли казахстанского права.

Ключевые слова: миграция, национальная безопасность, индустриализация, народонаселение, иммиграция, эмиграция, миграционное законодательство.

Главный ресурс и основа любого государства – население. Проблемы народонаселения, расселения, демографии и миграции в современном мире приобретают все большее значение. Население – и субъект, и объект национальной безопасности каждой страны.

Общеизвестно, что одной из основных потребностей человека является безопасность. Американский психолог Абрахам Маслоу, разработавший в середине прошлого века иерархию потребностей человека, выделил пять уровней потребностей. Первый уровень фундаментальный – это физиологические потребности. К ним относятся потребности по удовлетворению голода, жажды, полового влечения. На второй уровень ученый поставил потребность в безопасности, что означает стабильность и порядок [1].

Географическое положение Казахстана в центре евразийского континента, различное социально-экономическое и политическое положение соседних государств, сама история государства определяет интенсивность внутри и трансграничных миграционных потоков.

Миграция населения относится к числу масштабных, глобальных и динамично развивающихся современных общественных процессов. Она может оказывать как позитивное, так и негативное влияние на социальный, демографический, этнический, конфессиональный состав принимающих и отдающих стран, становится специфической движущей силой общественного развития, а также может стать источником социальных конфликтов и противоречий.

Изменения в количественных и качественных характеристиках населения напрямую влияют на демографическую картину страны, трудовые ресурсы, а также на обороноспособность государства.

Миграционная политика государства в этих условиях становится важным политическим инструментом реализации социальных целей в сфере экономики, демографии, и национальной безопасности.

Поэтому вопросы регулирования миграции населения являются одной из главных задач национальной безопасности Республики Казахстан.

Подходы к изучению миграции населения.

Миграция населения - это перемещение людей через границы каких-либо территорий с целью смены места жительства либо на период времени. Изучению различных аспектов миграции населения посвящены разделы большинства гуманитарных наук – экономической теории, социологии, демографии, юриспруденции, психологии и т.д.

Современной наукой разработаны следующие подходы к изучению миграции:

1) Демографический подход. Миграция изучается с точки зрения воспроизводства и сохранения человеческих популяций, поло-возрастной структуры. Здесь рассматриваются вопросы демографической безопасности. Представители данного подхода – Адольф Ландри [2], Фрэнк Ноутстайн [3] и др.

2) Экономический подход. Данный подход наиболее универсальный. Он рассматривает миграцию как важнейший регулятор, который стимулирует здоровую конкуренцию на рынке труда. Как мы уже указывали выше, большинство видов миграций обусловлены экономическими причинами. Представители данного подхода – Адам Смит [4], Томас Мальтус [5], Карл Маркс [6], Джон Кейнс [7], Леонид Рыбаковский [8] и др.

3) Юридический подход. Определяет правовой статус разных категорий мигрантов. Данный подход направлен на исследование правовых основ миграции, разработку правовых норм и законодательных актов, защиту прав мигрантов. Представители данного подхода - российские ученые Владимир Мукомель [9], Талия Хабриева [10], казахстанские ученые – Алуа Ибраева [11], Салтанат Есетова [12] и др.

4) Социологический подход. Основное внимание уделяет проблемам, связанным с адаптацией мигрантов к новым условиям жизни. Представители данного подхода – Татьяна Юдина [13], Елена Садовская [14].

5) Исторический подход. Исследуются миграционные движения различных регионов, изучается эволюция демографических процессов. Яркий представитель данного подхода – Владимир Ионцев [15].

6) Психологический подход. Изучает природу мотиваций в миграции. Миграция здесь – способ удовлетворения потребности в самоутверждении. Представитель – Владимир Переведенцев [16].

7) Историко-биологический подход. Разработан российским учёным Львом Гумилевым [17]. Он считал, что миграционная активность населения – генетический признак. Этим объясняется Великое переселение народов, кочевой образ жизни номадов и т.д.

Виды миграции населения.

Возникновение и развитие науки «Миграциологии» связано с именем Эрнста Георга Равенштейна. В 1880 году Равенштейн создал теорию миграции населения, которая до сих пор является основой современной теории миграции [18].

Миграции населения могут осуществляться как стихийно, так и организованно. В последнем случае огромную роль играют государственные органы, которые оказывают материальную или организационную помощь.

Передвижение населения в пределах территориальных границ государства называется внутренней миграцией. Пересечение границ характеризует внешнюю миграцию.

Въезд (вселение) в страну называется иммиграцией, выезд за пределы государства – эмиграцией. Именно эмиграция влияет на национальную безопасность страны.

Население переселяется по разным причинам:

- в поисках работы, свободных сельскохозяйственных земель, более высоких доходов (экономические причины);

- с целью смены сельского образа жизни на городской, повышения социального статуса (социальные причины);

- бегство от политических преследований, расовых и религиозных притеснений; репатриация в связи с изменением политических условий или государственных границ (политические причины);
- эвакуация и реэвакуация, депортация (военные причины);
- с целью возвращения на историческую родину, воссоединения с этносом, диаспорой (этнические причины);
- с целью объединения семьи, с целью заключения брака (демографические причины);
- нередко определенную роль играют природные условия (климатические причины);
- загрязнение окружающей среды, вызывающее болезни, экологические бедствия (экологические причины);
- с целью совершения паломничества (религиозные причины);
- кочевничество (как способ хозяйствования)

В любом случае социально-экономические причины лежат в основе большинства миграций населения.

Незаконная миграция – угроза национальной безопасности.

Незаконная (нелегальная) миграция представляет угрозу национальной безопасности. С распадом Советского Союза миграционные процессы приобрели глобальный характер. Резко ослабился миграционный контроль, границы вновь образованных государств стали прозрачными и необустроенными, были сняты многие административные запреты и ограничения на выезд иностранных граждан. Это привело к тому, что в Казахстан стал не только транзитно-перевалочным пунктом, но и территорией для появления незаконной (нелегальной) миграции - иностранцев из ближнего и дальнего зарубежья.

Значимость данной проблемы определяется следующими моментами:

1) Сложность борьбы с нелегальной миграцией. Это связано с нестабильностью социально-политической и экономической ситуации в странах оттока, которые порождают все новые потоки мигрантов.

2) Сложность определения количественных параметров масштабов нелегальной миграции. Она значительно превосходит официальные данные. Незаконная миграция складывается из трех потоков: трудовой иммиграции, транзитной иммиграции, вынужденной иммиграции, что весьма затрудняет точный учет незаконных мигрантов на территории государства.

3) Неоднозначность и неопределенность последствий незаконной миграции. Мы исходим из того, что незаконная (нелегальная) миграция потенциально содержит в себе угрозу общественной и национальной безопасности, экономической стабильности.

4) Незаконная миграция постепенно превращается в отлаженный криминальный бизнес, который имеет хорошо разветвленную структуру, огромные обороты финансового капитала и большое количество вовлеченных в него лиц. Это представляет реальную угрозу для безопасности государства и общества, способствует росту криминогенности и расширению подпольного рынка труда.

Учитывая вышеизложенное, представляется весьма важным и востребованным исследовать степень и причины незаконной миграции, и выработать эффективную государственно-правовую политику стратегию и тактику противодействия ей.

Особенности казахстанской миграции.

Численность населения Казахстана – один из главных вопросов национальной безопасности. Занимая девятое место в мире по территории, Казахстан имеет плотность населения 5,96 человек на 1 квадратный километр, и таким образом находится на 182 месте по плотности населения [19].

Страна имеет уникальное географическое положение - между Европой и Азией. Но осваивать богатства страны, поднимать экономику, сохранять и развивать культуру при слабой заселенности территории достаточно сложно.

Республика Казахстан относится к числу государств, в которых существенное воздействие на этнический состав населения оказывают миграционные процессы. Несмотря на высокий естественный прирост, характерный для этнокультурной общности, в последние годы двадцатого столетия численность населения республики сокращалась. Этому способствовал также миграционный отток русскоязычных жителей.

Сейчас, когда прирост населения превышает естественную убыль, миграция приобретает все большую политическую значимость и все теснее связывается с государственной безопасностью Казахстана [20].

Массовая миграция населения в условиях трансформации социально-экономической и политической систем Казахстана поставила перед наукой ряд актуальных задач. Одна из них - переосмысление характера воздействия миграций на социальные процессы в новых геополитических условиях.

Страны с похожей демографической ситуацией (Канада, Израиль, Германия, Россия) активно проводят политику на привлечение мигрантов. И одним из главных направлений миграционной политики провозглашена политика репатриации.

Увеличение к 2015 году населения Казахстана с 14,8 миллиона до 20 миллионов человек было поставлено одной из приоритетных государственных задач. В 2003 году Президент Нурсултан Назарбаев, выступая в Парламенте с ежегодным Посланием к народу, сказал: «Нам необходимо серьезно задуматься над восполнением миграционных потерь нашей страны. Это серьезная проблема, от решения которой зависит реализация наших планов. Если мы не увеличим к 2015 году население до 20 миллионов, ситуация в экономике может осложниться» [21]. Глава государства указал Правительству на необходимость разработки программы, включающей меры по увеличению рождаемости, снижению смертности за счет улучшения системы здравоохранения, увеличению приема иммигрантов, прежде всего из числа бывших граждан республики.

Конституционные основы миграционной политики. Первый этап.

В указанной сфере за прошедшие годы было сделано, действительно, немало. Историю государственной независимости Казахстана принято отсчитывать от Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР от 26 октября 1990 г. и Конституционного закона о государственной независимости Республики Казахстан от 16 декабря 1991 г. С первых же дней суверенитета казахстанский законодатель уделял пристальное внимание миграционной проблематике. Это нашло отражение в концептуальных представлениях, ставших содержательной основой концепций государственного регулирования соответствующей сферы общественной жизни.

В первое десятилетие существования суверенного Казахстана законодательство в области регулирования миграционных отношений развивалось достаточно хаотично и фрагментарно [22], что было обусловлено необходимостью принятия срочных мер на законодательном уровне в силу сложившихся обстоятельств.

Одним из первых государственных решений, регулирующих миграционные процессы, явилось принятие Кабинетом министров Казахской ССР постановления «О порядке и условиях переселения в Казахскую ССР лиц коренной национальности, изъявивших желание работать в сельской местности, из других республик и зарубежных стран» [23] в 1991 году.

Приоритетное место в регулировании миграционных процессов занимает Конституция Республики Казахстан [24]. Нормы Конституции, устанавливающие правообразующие принципы регулирования миграции, можно условно разделить на две части. К первой относятся нормы, которые признают права человека, прямо или косвенно лежащие в основе миграционных процессов, ко второй — положения, определяющие пределы полномочий и ответственность органов государственной власти Республики Казахстан, а также должностных лиц по управлению миграционными процессами, в том числе обеспечению соблюдения требований законодательства.

Правовой основой миграционных процессов являются признаваемые Конституцией Республики Казахстан права и свободы человека. В части 2 статьи 12 Конституции Республики Казахстан провозглашается, что «права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов». Согласно части 4 статьи 12 «иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами». Из данной статьи в ее взаимосвязи с другими нормами Конституции, касающимися прав и свобод человек и гражданина, следует, что речь идет о случаях, устанавливаемых лишь применительно к

правам и обязанностям именно гражданина Республики Казахстан, то есть возникающим и осуществляющимся в силу особой связи между государством и его гражданами.

Нормами часть 1 и 2 статьи 21 Конституции провозглашаются права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, а также на свободный выезд за пределы Республики Казахстан и для граждан Республики Казахстан - на беспрепятственное возвращение на ее территорию. Данная конституционная норма закрепляет право на свободное передвижение по территории Республики Казахстан за всеми лицами, пребывающими на ней на законных основаниях, включая иностранных граждан и лиц без гражданства.

По мнению некоторых ученых, подобные права должны принадлежать без различия как гражданам, так и иностранцам, будь то мигрант, беженец или лицо, ищущее убежища, находящееся в стране. При этом обязательства уважать и защищать права человека лежат на государстве.

Однако следует отметить, что Конституция не признает за человеком права на абсолютную свободу - в части свободы передвижения и выбора места пребывания и места жительства, это право принадлежит лишь тем лицам, которые находятся на территории Республики Казахстан на законных основаниях, будь то гражданин Республики Казахстан, иностранный гражданин или лицо без гражданства. В отношении двух последних категорий законодательством установлены специальные ограничения. Субъектом права беспрепятственного въезда на территорию Республики Казахстан вообще может быть только гражданин Республики Казахстан.

Кроме того, и это право необходимо соотносить с принципом, зафиксированным в части 5 статьи 12 Конституции Республики Казахстан: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность». В соответствии с данным принципом части 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан устанавливает ограничения прав и свобод человека и гражданина законом: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения».

Таким образом, положения Конституции Республики Казахстан, регулирующие отношения в сфере миграционных процессов, регламентируют на конституционном уровне значительный комплекс прав и свобод личности, официально провозглашают принцип приоритета международных норм-стандартов о правах человека перед национальным законодательством.

Развитие миграционного законодательства. Второй этап.

В 1992 году был принят Закон «Об иммиграции», заложивший правовые основы проведения миграционной политики республики. В соответствии с этим законом Республики Казахстан лицам казахской диаспоры, проживающим в других государствах, но возвращавшимся в Казахстан по соображениям соединения со своей исторической родиной, придавался статус беженцев. Кроме того, соотечественникам и лицам коренной национальности, покинувшим территорию Республики Казахстан в результате массовых репрессий, насильственных мер и преследования, а также военнопленным и их потомкам, возвращающимся теперь на свою родину, придавался статус беженцев-репатриантов [25].

Институт гражданства в регулировании прав мигрантов имеет первостепенное значение и проявляется в тех случаях, когда въезжающие в страну лица (иммигранты) желают стать гражданами Республики Казахстан. С учетом этого особое значение имеет правовое регулирование вопросов гражданства, условий его приобретения или прекращения. Закон Республики Казахстан от 20 декабря 1991 года «О гражданстве Республики Казахстан» содержит ряд новелл. Так, в законе содержатся принципы гражданства Республики Казахстан и правила, регулирующие отношения, возникающие по поводу гражданства Республики Казахстан, определены основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства Республики Казахстан [26].

Правовое регулирование репатриации. Третий этап.

Следующим этапом в развитии государственной политики регулирования миграционных процессов можно считать период 1997–2004 гг. Признавая сложность миграционной и демографической проблемы, сильная демографическая и миграционная политика была выдвинута в долгосрочной стратегии развития Казахстана «Казахстан – 2030» в числе ведущих приоритетов

национальной безопасности [27]. Это дало толчок для продолжения работы государственных органов в отношении оптимизации национального законодательства в сфере миграции и институционального оформления управления миграционными процессами.

Дальнейшее развитие правовой базы регулирования миграции нашло отражение в принятии в 1997 г. нового закона «О миграции населения» [28]. В отличие от предыдущего закона «Об иммиграции» новый законодательный акт стал охватывать более широкий круг специфических миграционных вопросов в Республике Казахстан и больше учитывать международные правовые акты в этой области. Он стал регулировать вопросы не только иммиграции, но и эмиграции. Законом были определены основные группы мигрантов: беженцы, иммигранты, мигранты, оралманы, эмигранты, а также все типы миграций: внутренняя миграция, иммиграция, коллективная иммиграция, незаконная миграция, репатриация, семейная иммиграция, трудовая миграция, эмиграция. Законодательно установлен правовой статус каждой из вышеперечисленных групп, определены квоты иммиграции, прерогативы Президента РК, порядок въезда иммигрантов, получения вида на жительство, виды помощи оралманам.

Закон вводил новое юридическое понятие «оралманы», под которыми понимались иностранцы или лица без гражданства казахской национальности, постоянно проживавшие на момент приобретения суверенитета Республикой Казахстан за ее пределами и прибывшие в Казахстан с целью постоянного проживания.

Также Правительством РК был утвержден системный подход к регулированию данных общественных отношений, следствием которого является принятие Концепции репатриации этнических казахов на историческую родину, утвержденной Постановлением Правительства РК от 16 сентября 1998 г., где репатриация казахов на свою историческую родину признается одним из главных приоритетов миграционной политики РК. Основной целью Концепции является создание реальных механизмов репатриации этнических казахов на историческую родину, в том числе их организованное переселение и создание условий для жизнедеятельности в местах поселений. Возврат этнических казахов на историческую родину рассматривается как фактор увеличения численности и естественного прироста населения, оздоровления демографической ситуации в стране [29].

Ключевыми национальными документами в сфере государственного регулирования миграционных процессов, принятыми в тот период, являются также Концепция миграционной политики Республики Казахстан и Отраслевая программа миграционной политики Республики Казахстан на 2001–2010 гг.

Концепция миграционной политики представляет собой единую, взаимосвязанную систему основных принципов, приоритетов, рычагов действия, задач и методов по упорядочению, регулированию миграционных процессов, происходящих в нашей стране.

Центр тяжести интересов в ней перенесен на вопросы государственной безопасности с учетом влияния миграционных процессов на экономическую и демографическую ситуацию в стране. Концепция определяла основы миграционной политики, обозначала комплекс административных и социально-экономических мер по регулированию миграционных процессов.

Важное место в Концепции отведено вопросам обеспечения реализации прав мигрантов, что предусмотрено рядом международных обязательств, взятых на себя нашим государством. Концепция рассчитана на этап перехода к устойчивому развитию страны и на долгосрочную перспективу стабилизации и роста экономики.

На отраслевом уровне документом, также определяющим стратегию миграционной политики, являлась Программа демографической и миграционной политики Республики Казахстан на 2004–2010 гг. Ее целью являлась стабилизация и улучшение демографической ситуации в стране.

Формирование современных концепций. Четвертый этап.

Следующим этапом в развитии доктринальных и институциональных основ миграционной политики государства можно считать период с 2005 по 2009 гг. Его характеристиками являются: выработка современных концептуальных основ миграционной политики, соответствующих новому этапу социально-экономической модернизации страны; поиск и апробация новых механизмов реализации государственной политики регулирования миграции.

В Послании Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 1 марта 2006 г. «Стратегия вхождения Казахстана в число 50 наиболее конкурентоспособных стран мира. Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии» необходимость выработки современной концепции миграционной политики была выдвинута в качестве основных приоритетов продвижения Казахстана в число наиболее конкурентоспособных и динамично развивающихся государств мира. В отношении мероприятий по адаптации оралманов отмечено: «Наше внимание должно быть в большей степени уделено созданию условий по предварительной подготовке в специальных центрах, адаптации и интеграции оралманов в наше общество. Если обучить их профессии, языку, как принято в других странах, они быстрее привыкнут к новым условиям» [30].

В связи с этим Глава государства поручил Правительству разработать объективные критерии включения в квоту иммиграции оралманов с учетом их образования и квалификации.

В соответствии с задачами, выдвинутыми в Послании Главы государства народу Казахстана 2006 г., и Планом мероприятий на 2006–2008 гг. по реализации отраслевой Программы миграционной политики Республики Казахстан на 2001–2010 гг., была разработана Концепция миграционной политики Республики Казахстан на 2007–2015 гг. [31], в которой определены перспективные направления этнической миграционной политики на среднесрочный период.

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

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

В соответствии с Планом мероприятий на 2008–2010 гг. по реализации Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2007–2015 гг. предусматривались разработка системы мер по адаптации и интеграции иммигрантов в казахстанское общество, разработка механизма рационального расселения иммигрантов исходя из интересов демографического и социально-экономического развития регионов, регионального рынка труда, проведение на регулярной основе мониторинга и оценки миграционных процессов и другие мероприятия [32].

Связь миграционной и экономической политики. Пятый этап.

В 2009 году наступил новый этап развития миграционного законодательства, который выразился в связанности миграционной и экономической политики. Во-первых, началась реализация программы «Нурлы кош», рассчитанной на 2009-2011 годы [33]. Прием оралманов и внутреннюю миграцию, помимо программы «Нурлы кош», регулируют следующие действующие документы: Стратегия территориального развития Республики Казахстан до 2015 года [34], Государственная программа развития сельских территорий Республики Казахстан на 2004–2010 годы [35], Государственная программа форсированного индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2010-2014 годы [36].

Наконец, в 2011 году в Республике Казахстан был принят новый закон «О миграции населения» [37]. Новым законом предусмотрены дифференцированные размеры пособий в зависимости от региона расселения оралманов, устанавливаются добавочные коэффициенты к базовой ставке. В частности, в северных регионах страны оралманы будут получать пособия в 2,4 раза больше, чем в южных.

Теперь пособия оралманам выплачиваются только по установленному месту жительства, а в случае выезда за пределы региона (в течение первых трех лет) или из Республики Казахстан (в течение пяти лет со дня получения статуса оралмана) - должны быть возвращены в бюджет.

Перечисленные меры позволят снять напряжение в регионах, испытывающих избыток трудовых ресурсов. Ранее, до принятия этого Закона, места проживания прибывающих соотечественников определялись исключительно по их желанию, что затрудняло государственное регулирование. Как следствие, до 60% оралманов сосредотачивалось в четырех областях - Алматинской, Жамбылской, Южно-Казахстанской и Мангыстауской, и без того испытывающих значительное демографическое давление.

Миграция и индустриализация.

Однако поставленная цель о достижении населения Казахстана к 2015 году 20-миллионной численности не может быть достигнута. В чем причина провала? По-нашему мнению, в неправильной идеологии. Необходимо было делать упор на идеологию развития. Нужно было делать ставку инжиниринг и инновации, на качество иммиграции, а не количество. И, конечно же, несовершенство нормативно-правовой базы. Ученые-юристы, практики и сами мигранты единодушны во мнении, что актуальна разработка подзаконных нормативно-правовых актов.

Одним из основных направлений миграционной политики Казахстана, по-нашему мнению, должен стать курс на индустриализацию. Главная задача рокировок в правительстве Республики Казахстан в последнее время - формирование антикризисного правительства развития. Если эта задача не будет реализована, можно спрогнозировать негативные последствия для экономики и политики.

По мнению российского ученого Ю.Крупного, главная задача, когда обсуждается вопрос новой индустриализации, - это вопрос идеологии [38]. Он поясняет, что при запуске индустриализации формируется новая экономическая доктрина, более того – новая национальная экономическая доктрина.

Особого внимания в этом ключе заслуживает Государственная программа по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан, она является первым индустриальным планом реализации стратегии развития страны [36].

Цели, поставленные в программе масштабны, поскольку направлены на достижение сразу трех задач. Во-первых – это индустриализация. Во-вторых – это форсированная индустриализация, позволяющая сделать ощутимый рывок на перспективу всего дальнейшего развития Казахстана. В третьих - это инновационная индустриализация. Речь идет о новом экономическом мышлении, при котором вопросы производительности и новых технологий выходят на первый план.

Глава государства поставил задачи по мобилизации всех ресурсов, обеспечению четкой координации деятельности центра и регионов, выхода на новый уровень взаимодействия государства и бизнеса. Базисом программы стали серьезные аналитические исследования, в том числе потенциал миграции.

Мероприятия по индустриализации предполагают появление тысяч рабочих мест, и соответственно – миграционную мобильность населения. Это ключевой момент.

Заключение. Таким образом, проведенный анализ развития миграционного законодательства показывает, что начиная со второй половины 1990-х годов, признается необходимость кардинального совершенствования миграционного законодательства, а правовая неурегулированность миграционных отношений и противоречия в миграционном законодательстве отмечаются как наиболее характерные недостатки.

Полагаем, что последнее есть вполне закономерное следствие бессистемного развития миграционного права, когда нормативно-правовые акты, регулирующие миграционные отношения формируются с целью обеспечения решения иных задач.

Недостаточно контролируемые миграционные потоки стали серьезной угрозой для безопасности многих стран. Они потенциально связаны с конфликтностью, преступностью, криминогенностью.

Исходя из указанного выше, необходима разработка комплексного нормативно-правового акта (миграционного кодекса), устранивающего коллизии миграционного законодательства, правовые пробелы, дублирование норм, делающего его более компактным и удобным в применении.

В заключение отметим, что состояние правовой системы Республики Казахстан характеризуется достаточной стабильностью, однако ее формирование далеко от завершения. Незавершенность данного процесса очевидна при обращении к миграционному праву, обладающему значительной коллизионностью не только по причине разнокачественного характера его источников, но и в силу неопределенности его основных начал, предмета и метода правового регулирования, что существенно затрудняет эффективное законодотворчество.

Важную роль в формировании миграционного законодательства играют политические, демографические, экономические факторы, которые порой функционируют в качестве правовых принципов. Это обуславливает возможность неправового регулирования миграционных потоков, ослабляя правовую систему.

Между тем формирование правовой системы и отраслевого права - это одновременный, взаимосвязанный и взаимообусловленный процесс, поскольку развитие элементов отраслевого права является конкретизацией и развитием всей правовой системы.

Поэтому актуальность исследования миграционного права в контексте формирования правовой системы Республики Казахстан состоит в необходимости выработки юридических критериев легитимации миграционных отношений.

Миграционное право, по-нашему мнению, - это комплексная отрасль права, система юридических норм, регулирующих миграционные отношения. Она включает, но не исчерпывается совокупностью правоотношений, которые возникают по поводу прав и обязанностей лиц, пересекающих государственную границу, внутритерриториальные границы, пребывающих и проживающих на территории государства, что неизбежно вызывает их изменение. Данная совокупность прав и обязанностей отражена в законодательстве правовым статусом, фиксирующим форму, характер и качество правоотношений, возникающих между мигрантом и государственными органами власти.

ЛИТЕРАТУРА

- 1 Maslow A.H., Motivation and Personality, New York: Harper & Row Publishers, Inc., 1954.
- 2 Landry A. Classiques de l'économie. Etudes et essais sur les problèmes de la population. Préface d'Alain Girard. 1982, 230 p., INED
- 3 Notestein, Frank W. 1953. "Economic problems of population change", in Proceedings of the Eighth International Conference of Agricultural Economists. London: Oxford University Press, pp. 13-31
- 4 Smith A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. - University Of Chicago Press. - ISBN 0-226-76374-9
- 5 Malthus T. Essay on the Principle of Population. - OUP General. - Oxford World's Classics. - 978-5-8734-4911-8. - 1999
- 6 Marx K. Capital. - OUP General. - Oxford World's Classics. - 978-0-199-53570-5, 978-0-19-953570-5. - 2011
- 7 KEYNES J.M. The General Theory of Employment, Interest and Money, London: Macmillan. - 9781614273745. - 2012
- 8 Рыбаковский Л.Л. Миграция населения (вопросы теории). — М.: ИСПИ РАН, 2003. — 238 с. - ISBN 5-901144-09-0
- 9 Mukomel V. Labour Migration And The Host Country: Russian case // CARIM-East RR 2012/31, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2012.
- 10 Khabrieva T.Y. Migration Law in Russia: Theory and Practice. - М., Law Firm "Contract", 2008.
- 11 Ibraeva A., ... The Legal Policy of the Republic of Kazakhstan: New Priorities and Succession. - World Applied Sciences Journal. - ISSN 1818-4952. - 2014. - № 29 (8). - P. 1071-1074.
- 12 Yessetova S., ... The Legal Regulation of Migration: International and National Experience. - World Applied Sciences Journal. - ISSN 1818-4952. - 2014. - № 30 (5). - P. 624-629.
- 13 Юдина Т.Н. Социология миграции. - М.: Академический Проект, 2006. — 272 с. - ISBN 978-5-7139-0526-2
- 14 Садовская Е.Ю. Миграция в Казахстане на рубеже XXI века: основные тенденции и перспективы. - Алматы: Галым. - 2001. - 260 с.
- 15 Ионцев В.Е. Экономика народонаселения. - М.: Инфра-М. - 2009. - 978-5-16002037-2. - 667 с.
- 16 Переведенцев В.И. Методы изучения миграции населения. - М.: Наука. - 1975 г. - 231 с.
- 17 Гумилев Л.Н. Древняя Русь и Великая Степь. - М.: Мысль, 1992. - М.: Астрель, АСТ, 2004. - ISBN 5-17-026279-5
- 18 Ravenstein, E.G. The Birthplaces of the People and the Laws of Migration. London: Trubner&Co. 1876. Reprinted from The Geographical Magazine III: 173-77, 201-6, 229-33. 14.
- 19 Agency of statistics of the Republic of Kazakhstan. - <http://www.stat.gov.kz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/tal dau.jspx>.
- 20 Baikenzheyev A., ... The Actual Problems of State and Legal System of the Republic of Kazakhstan. - World Applied Sciences Journal. - ISSN 1818-4952. - 2014. - №30 (5). - P. 624-629.
- 21 Назарбаев Н.А. Основные направления внутренней и внешней политики на 2004 год. Послание Президента народу Казахстана. - Алматы: Юрист, 2003. - 28 с.
- 22 Хабриева Т.Я. Основные направления развития миграционного законодательства // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты. - Н. Новгород, 2004. - С. 7-8.
- 23 Постановление Кабинета министров Казахской ССР № 711 «О порядке и условиях переселения в Казахскую ССР лиц коренной национальности, изъявивших желание работать в сельской местности, из других республик и зарубежных стран» от 18 ноября 1991 г.
- 24 Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.
- 25 Закон Республики Казахстан «Об иммиграции» от 26 июня 1992 г.
- 26 Закон Республики Казахстан от 20 декабря 1991 года № 1017-ХІІ «О гражданстве Республики Казахстан» // http://www.invalid.kz/modules/editor/editor/wysiwygpro/site_files/Zakon/akt/2.1.htm

27 Назарбаев Н.А. Казахстан – 2030: процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. Послание Президента страны народу Казахстана. - Алматы: Білім, 1998. - 96 с.

28 Закон Республики Казахстан «О миграции населения» от 13 декабря 1997 года N 204-І

29 Концепция репатриации этнических казахов на историческую родину. Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 сентября 1998 г. № 900.

30 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.

31 Концепция миграционной политики Республики Казахстан на 2007-2015 годы. Указ Президента Республики Казахстан от 28 августа 2007 года № 399

32 План мероприятий на 2008–2010 гг. по реализации Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2007–2015 гг.

33 Программа «Нурлы кош» утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 2 декабря 2008 года № 1126.

34 Стратегия территориального развития Республики Казахстан до 2015 года, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 28 августа 2006 года № 167.

35 Государственная программа развития сельских территорий Республики Казахстан на 2004–2010 годы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 10 июля 2003 года № 1149.

36 Государственная программа по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан. - Указ Президента Республики Казахстан № 958. - 19 марта 2010 года.

37 Закон Республики Казахстан «О миграции населения». - 22 июля 2011 года. - № 477-IV ЗРК

38 Крупнов Ю. Омский консенсус на смену Вашингтонскому и Пекинскому. Или как запустить новую индустриализацию в России? - Доклад на Московском экономическом форуме. – 2014. - 26 марта. - kрупнов.ru/files/20140326-krupnov-MEF.pdf

САРТАЕВ СУЛТАН САРТАЕВИЧ

академик НАН РК, доктор юридических наук, профессор

БАЙКЕНЖЕЕВ АХЫЛБЕК СПАНДИЯРОВИЧ

кандидат юридических наук

ЕСЕТОВА САЛТАНАТ КОНУСБАЕВНА

кандидат юридических наук

Казахский национальный университет имени аль-Фараби

050040, Республика Казахстан, Алматы, пр.аль-Фараби, 71