

LEGAL REGULATION OF MIGRATION IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN AND NATIONAL SECURITY ISSUES

A. Tazhikov

International Kazakh-Turkish University named after Yassau, Turkestan, Kazakhstan

Key words: migration, national security, migratory legislation, state, population.

Abstract. The article deals with the issues of legal regulation of migration in the Republic of Kazakhstan in the aspect of ensuring the national security of the Republic of Kazakhstan. The population is seen as the ultimate resource of State, subject and object of national security. There is a conclusion on the impact of the growth of illegal migration to the national security of the Republic of Kazakhstan. Also it is concluded that there was a need to develop the migration code of the RK.

УДК 340.15

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА МИГРАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН И ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

А. Тажиков

Международный казахско-турецкий университет им. Яссауи, Туркестан, Казахстан

Ключевые слова: миграция, национальная безопасность, миграционное законодательство, государство, население.

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. Сделан вывод о влиянии роста незаконной миграции на обеспечение национальной безопасности РК. Сделан вывод о необходимости разработать миграционный кодекс РК.

Введение. 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.

Правовое определение миграции. Миграция населения - это перемещение людей через границы каких-либо территорий с целью смены места жительства, либо на период времени. С точки зрения юридической науки главное в миграции определить правовой статус разных категорий мигрантов. В связи с этим юристы связывают миграцию с процессом законодательного регулирования перемещения населения. Именно поэтому различаются такие виды миграции как законная и незаконная.

Исследование правовых основ миграции, разработку правовых норм и законодательных актов, раскрытие механизма юридической защиты прав мигрантов осуществляют российские ученые Владимир Мукомель [2], Талия Хабриева [3], а также казахстанские ученые – С. Сартаев, А. Ибраева, С. Есетова [4]. Они придерживаются мнения о необходимости расширенного правового регулирования миграции как основы обеспечения безопасного развития государства.

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.

Статистические показатели миграции: международный опыт. Обратимся к статистическим данным. Согласно отчету Международной организации по миграции, число международных мигрантов в 2010 году составило 214 млн человек или 3,1 % населения мира [5].

Если рост этого показателя продолжится с прежней скоростью, то к 2050 году он достигнет значения 405 млн. Согласно докладу Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам, опубликованном 11 сентября 2013 года, численность мигрантов в мире составила 232 млн человек или 3,2 % населения Земли [6].

Наибольшее число международных мигрантов сосредоточено в 10 странах – в США (45,8 миллиона), Российской Федерации (11 миллионов), Германии (9,8 миллиона), Саудовской Аравии (9,1 миллиона), ОАЭ (7,8 миллиона), Великобритании (7,8 миллиона), Франции (7,4 миллиона), Канаде (7,3 миллиона), Австралии (6,5 миллиона) и Испании (6,5 миллиона).

Самыми крупными в мире миграционными коридорами стали Мексика – США с 13 млн мигрировавших (за январь – август 2013 гг.), Россия – Украина с 3,5 млн, Украина – Россия с 2,9 млн, а также Казахстан – Россия с 2,5 млн.

В России проблема мигрантов особенно обострилась в последние годы. По официальной статистике, в 2012 году на территорию РФ въехали 15,88 млн человек, причем разрешение на работу получили лишь 1,34 млн из них. За аналогичный период 2011 года в страну въехало 13,8 млн человек, из которых только 1,19 млн получили разрешения.

За первое полугодие 2013 года в Россию въехали порядка 10 миллионов мигрантов. Рост миграции составил 12% (за последние четыре года – 37%). При этом постоянно в стране живут только 800 тысяч иностранцев, сообщил в июле 2013 года глава Федеральной миграционной службы (ФМС) Константин Ромодановский. По подсчетам ведомства, за первые месяцы 2013 года более 3 миллионов приезжих в Россию в 2013 году нарушили срок пребывания в стране и на данный момент находятся в ней нелегально.

Большинство нарушителей - граждане Узбекистана (почти 900 тысяч человек), еще более 500 тысяч – граждане Украины, еще 400 тысяч – Таджикистана. По сведениям мэра Москвы С. Собянина, в Москве работают около 400 тысяч мигрантов. Квот же для приезжих всего лишь 200 тысяч. Соответственно от 150 до 200 тысяч – это нелегальные мигранты. В официальном докладе мэра Москвы С. Собянина было отмечен значительный рост преступности среди мигрантов в Москве с января 2013 года (сразу на 40%). По данным правоохранителей, каждое пятое преступление в столице совершается приезжими[7].

Незаконная миграция – угроза национальной безопасности. Незаконная (нелегальная) миграция представляет угрозу национальной безопасности для каждого государства. 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 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. Вообще, 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 стратегии и тактику противодействия ей.

Влияние миграции на безопасное развитие казахстанского государства. 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 [8]. Наша 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 национальной безопасностью Казахстана [9].

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: «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» [10].

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.

Развитие миграционного законодательства РК. 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 [11].

Дальнейшее развитие правовой базы регулирования миграции нашло отражение в принятии в 1997 г. нового закона «О миграции населения» [12].

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.

В 2011 году в Республике Казахстан был принят новый закон «О миграции населения» [13].

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 Мангыстауская, и без того испытывающих значительное демографическое давление.

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

Полагаем необходимой мерой для совершенствования законодательства о миграции разработать миграционный кодекс РК. Это позволит устранить коллизии миграционного законодательства, правовые пробелы, дублирование норм, делающего его более компактным и удобным в применении.

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] 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.
- [3] Khabrieva T.Y. Migration Law in Russia: Theory and Practice. – М.: Law Firm "Contract", 2008.
- [4] Ibrayeva A., Yessetova S. Legal regulation of immigration to the Republic of Kazakhstan // International Conference on Management, Law and Social Sciences «ICMLSS'2013». – Pattaya, Thailand, 20-21 July 2013.
- [5] www.iom.int
- [6] <http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=20179#.VBM1ZcJ>
- [7] <http://newsru.com/world/12sep2013/mirg.html>
- [8] Agency of statistics of the Republic of Kazakhstan. – <http://www.stat.gov.kz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/taldau.jspx>.
- [9] Сартаев С.С., Ибраева А.С., Есетова С.К. Чужие среди своих // Юридическая газета. – 2013, 15 мая. – № 24 (456). – С. 2.
- [10] Назарбаев Н.А. Основные направления внутренней и внешней политики на 2004 год. Послание Президента народу Казахстана. – Алматы: Юрист, 2003. – 28 с.
- [11] Закон Республики Казахстан «Об иммиграции» от 26 июня 1992 г.
- [12] Закон Республики Казахстан «О миграции населения» от 13 декабря 1997 года N 204-I
- [13] Закон Республики Казахстан «О миграции населения». – 22 июля 2011 года. – № 477-IV ЗРК.

REFERENCES

- [1] Maslow A.H. Motivation and Personality. New York: Harper & Row Publishers, Inc., 1954.
- [2] 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.
- [3] Khabrieva T.Y. Migration Law in Russia: Theory and Practice. M.: Law Firm "Contract", 2008.
- [4] Ibrayeva A., Yessetova S. Legal regulation of immigration to the Republic of Kazakhstan. International Conference on Management, Law and Social Sciences «ICMLSS'2013». Pattaya, Thailand, 20-21 July 2013.
- [5] www.iom.int
- [6] <http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=20179#.VBM1ZcJ>
- [7] <http://newsru.com/world/12sep2013/mirg.html>
- [8] Agency of statistics of the Republic of Kazakhstan. - <http://www.stat.gov.kz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/taldau.jspx>.
- [9] Sartayev S.S., Ibraeva A.S., Esetova S.K. Chuzhie sredi svoih. Juridicheskaja gazeta. 2013, 15 maja. N 24 (456). S. 2.
- [10] Nazarbaev N.A. Osnovnye napravlenija vnutrennej i vneshnej politiki na 2004 god. Poslanie Prezidenta narodu Kazahstana. Almaty: Jurist, 2003. 28 s.
- [11] Zakon Respubliki Kazahstan «Ob immigracii» ot 26 ijunja 1992 g.
- [12] Zakon Respubliki Kazahstan «O migracii naselenija» ot 13 dekabrja 1997 goda N 204-I
- [13] Zakon Respubliki Kazahstan «O migracii naselenija». 22 ijulja 2011 goda. N 477-IV ZRK.

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДА КӨШІ-ҚОН ҮДЕРІСІН ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУ ЖӘНЕ ҰЛТТЫҚ ҚАУІПСІЗДІКТІҢ ҚАМСЫЗДАНДЫРУ СҰРАҚТАРЫ

А. Тажиков

А. Ясауи атындағы халықаралық қазақ-түрік университеті, Түркістан, Қазақстан

Тірек сөздер: көші қон, ұлттық қауіпсіздік, көші қон заңнама, мемлекет, халық.

Поступила 23.10.2014 г.