

**КЫРГЫЗСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Диссертационный совет Д.12.11.033

На правах рукописи
УДК 342:325.111[] (570)

Досжанов Булат Болатулы

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МИГРАЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

12.00.02 - конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Бишкек - 2012

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Ошского государственного юридического института.

Научный консультант: доктор юридических наук, профессор
Дуйсенов Эркин Эрманович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Рахимбаев Эркинбек Нурудинович

доктор юридических наук, профессор
Черняков Андрей Андреевич

доктор юридических наук, профессор
Жанузакова Лейла Тельмановна

Ведущая организация: кафедра конституционного и международного права Университета имени Д.А. Кунаева, адрес: г. Алматы, ул. Курмангазы, 107

Защита состоится «19» июня 2012 г. в 14.00 часов на заседании Диссертационного совета Д.12.11.033 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук в Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики по адресу: 720001, Кыргызская Республика, г. Бишкек, проспект Чуй, 180а, конференц-зал, каб.412.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики по адресу: 720001, Кыргызская Республика, г. Бишкек, проспект Чуй, 180 а.

Автореферат разослан «18» мая 2012 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

Рысмендеев Б.Дж.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. С приобретением независимости в Казахстане, как и в ряде других постсоветских государств, в связи с упадком экономики началось резкое падение уровня жизни. Данное обстоятельство способствовало мобильности населения как одного из показателей уровня социально-экономической жизни страны.

Массовая миграция русскоязычного населения, в первую очередь, в Россию, Германию, Израиль существенно изменили этническую карту Республики Казахстан в первой половине 1990-х годов. Данная ситуация была обусловлена последствиями неупорядоченной миграционной ситуации, когда изменился этнический состав населения. Принятые правительством меры об обязательном знании языка коренной национальности способствовали резкому усилению внешней миграции.

Изменения в экономической и политической сферах отразились на показателях катастрофической интенсивности выбытия граждан, включая граждан казахской национальности из республики, ввиду доминирования в составе выбывающих переселенцев наиболее активного трудового и репродуктивного потенциала Казахстана, что породило новые тревоги и вызовы с позиций национальной и региональной безопасности Казахстана.

Исследование мощнейших миграционных перемещений (вернее, миграционных потоков) является объектом изучения не только ряда социологических наук, но и представляет значительный интерес и в правовом измерении, поскольку данное направление способствует формированию национальной миграционной политики Казахстана, совершенствованию нормативно-правовой базы, регулирующей этот спектр проблем.

В связи с этим правомерно, что развитие миграционной политики требует повышения эффективности государственного регулирования и изменений в системе органов исполнительной власти Республики Казахстан в сфере миграции, а также функций и полномочий миграционных органов. Данная закономерность обусловила научно-исследовательский интерес и поиск автора по правовым проблемам внешней миграции.

Применение норм права, том числе в сфере миграции создает сложности такого порядка как: большой объем нормативно-правовых актов, отсутствие их классификации, неточность применяемой правовой терминологии и т.д. Именно поэтому в последнее время возросла необходимость выработки научно обоснованных правовых методологических подходов в разработке миграционной политики как одного из определяющих элементов национально-государственного строительства в Казахстане.

Стоит признать, что с момента приобретения независимости, каждой из республик бывшего Союза научные исследования по правовым вопросам миграции разрабатывались недостаточно, монографических изданий по этой проблеме было не так много. Исследование данной проблемы в

конституционно-правовом аспекте нуждается в целостном научном изучении с позиции не только национального законодательства, но и современного международного права в условиях растущей глобализации и многовекторного сотрудничества в рамках Таможенного Союза и Единого Экономического Пространства. В связи с данным обстоятельством, разработка правовой концепции миграционной политики в Республике Казахстан имеет принципиальное теоретическое и практическое значение. Современные процессы, тенденции, явления, которые происходят в Республике Казахстан, потребовали широких междисциплинарных, сравнительных исследований, в числе особо значимых, представляется их конституционно-правовое осмысление.

На современном этапе миграционная ситуация стала одним из ключевых факторов социальной напряженности в Республике Казахстан, серьезно влияющих на эффективность обеспечения национальной безопасности государства. Тем более, что Казахстан, в силу объективных социально-экономических успехов своего развития, является преимущественно страной-реципиентом мигрантов из соседних стран и транзитной территорией для мигрантов в Россию и Европу. К примеру, сейчас Казахстан занимает 15-е в мире по процессам эмиграции и иммиграции. Важно указать и на такой аспект миграционной политики, как возвращение на историческую Родину этнических казахов. Так, по данным официальной статистики в период с 1991 года по 1 июля 2010 года в Казахстан вернулось 206063 семей, что в численном эквиваленте составляет порядка 806880 человек, а процентном соотношении – это составляет 100 %. В Казахстан возвращаются, этнические казахи – граждане Монголии, Китая, Туркменистана, России, Ирана, Турции, других дальних зарубежных стран. Республику Казахстан справедливо называют государством «новых кочевников». С момента получения независимости 3,5 млн. человек покинули Казахстан в связи с переездом на новое место жительства. За эти же годы в страну въехало около 800 тыс. оралманов. С особой остротой воспринимается в обществе мощнейший поток трудовой миграции в Казахстан из сопредельных стран постсоветской Центральной Азии, осуществляемый, зачастую, на нелегальных основаниях.

Миграционная политика регулировалась до настоящего времени специальной «Отраслевой программой миграционной политики Республики Казахстан на 2001–2010 годы». Однако на данном этапе принята новая Концепция миграционной политики на 2007–2015 годы, целью которой является «уменьшение негативных последствий миграционных процессов в рамках сохранения и развития национальной идентичности и безопасности страны путем максимального сокращения незаконной и формирования селективной миграции» [7]. Однако ее эффективность будет определяться, прежде всего, качеством исполнения уполномоченными государственными органами и наличием основательной законодательной базы по миграционной политике.

Обращает на себя внимание проблема несформированного и не разработанного понятийного и категориального аппарата миграционного процесса. Применение различной терминологии, следовательно, некорректная трактовка некоторых миграционных явлений и процессов для обозначения одного и того же понятия, нечеткость формулировок создают дополнительные сложности, как для правоприменительной практики, так и для формирования единых правовых основ в сфере миграции в Республике Казахстан. Кроме того, до настоящего времени, не была проведена классификация нормативно-правовых актов в исследуемой области. Зачастую, специалисты-юристы оперируют понятиями из сферы смежных социологических и политических наук, для обозначения уже имеющихся и устоявшихся терминов. Поэтому необходимо внесение некоторых дополнений и изменений в текущее законодательство, регулирующих сферу миграции.

Связь темы диссертации с крупными научными программами и основными научно-исследовательскими работами. Тема диссертации входит в план научно-исследовательской работы кафедры Теории государства и права и конституционного права Института права и экономики Казахского национального педагогического университета имени Абая.

Цель исследования состоит в обобщении, анализе и дальнейшем углублении научных представлений о конституционно-правовых и организационных основах государственного регулирования миграцией в Республике Казахстан; разработке практических рекомендаций по совершенствованию конституционно-правового регулирования и нормативного обеспечения института миграции в республике; обосновании и разработке ее основных компонентов, форм и методов осуществления миграционной политики, а также в обозначении предполагаемых научно-практических решений.

Для достижения поставленной цели определены следующие **задачи**:

- показать состояние миграционной политики в Республике Казахстан и развитие правовой базы для регулирования общественных отношений, возникающих в указанной сфере;
- раскрыть и исследовать конституционно-правовые основы статуса оралманов, иностранных граждан, лиц без гражданства в Республике Казахстан (ЛБГ);
- охарактеризовать механизм защиты прав выше обозначенных категорий лиц, связанные с этой проблемой и пути их разрешения;
- классифицировать административно-правовые нормы в соответствии с основными направлениями государственного регулирования в сфере внешней миграции;
- оптимизировать направление дальнейшего совершенствования законодательства Республики Казахстан в области внутренней и внешней миграции, определяющие основные взаимные права и обязанности мигранта и государства;

- превентировать имеющуюся скрытую напряженность в сфере межнациональных отношений, обусловленную растущими социальными противоречиями в контексте продолжающегося экономического расслоения общества.

- оптимизировать решение проблем адаптации и ассимиляции внутренних и внешних мигрантов, оралманов, которые способствуют поляризации «пришлого» и коренного населения.

- прогнозировать и осуществлять мониторинг оценки специалистов всплеска миграционных настроений, в связи с принятием Россией Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников.

- прогнозировать и осуществлять мониторинг оценки специалистов и экспертов в связи с вхождением Республики Казахстан в Таможенный Союз;

- кардинально изменить вектор развивающейся тенденции массовой «мигрантофобии», вызванной конкуренцией на рынке труда, а также субкультурной обособленностью значительной части мигрантов от коренных жителей.

- проанализировать эффективность мер по адаптации сельских и иностранных мигрантов, оралманов к условиям казахстанской специфики и исследовать качественную структуру миграционных потоков, на основе социологических данных оценить удельный вес разных типов мигрантов, изучить влияние миграции на изменение структуры населения Казахстана;

- внести предложения по совершенствованию миграционного контроля в отношении иностранных граждан и по усилению роли Республики Казахстан в защите интересов трудовых мигрантов – граждан Республики Казахстан за границей.

Научная новизна полученных результатов определяется тем, что диссертационное исследование представляет собой первое комплексное, логически завершенное монографическое исследование теоретических и практических проблем конституционно-правового регулирования миграционных процессов в Республике Казахстан. В исследовании осуществлен анализ действующих нормативно-правовых актов, дана их классификация, выявлены противоречия между действующими нормативно-правовыми актами в сфере миграции и развивающимися общественными отношениями в данной сфере; определено стратегическое значение конституционно-правового регулирования в области миграции, а также дальнейшей перспективы его развития в рамках государственной миграционной политики Республики Казахстан, направленной на обеспечение права на свободу передвижения, выбора места жительства и пребывания; дан понятийный аппарат, характеризующий процессы миграции; предложены меры по проблемам адаптации и ассимиляции внутренних и внешних мигрантов, оралманов; исследованы перспективы интегративной миграционной политики государств-участников СНГ, ТС, ЕЭП; освещены проблемы взаимодействия государственных органов в обеспечении сбалансированной миграционной политики, как в Республике

Казахстан, так и в новом геополитическом формате государств, принявших на себя обязательства в сфере гармонизации миграционной политики.

Практическая значимость диссертации. Практическая значимость исследования заключается в том, что предлагаемые выводы могут быть использованы при совершенствовании законодательства Республики Казахстан по вопросам миграции, а также для проведения научных исследований по проблемам конституционно-правового регулирования миграции; в практической деятельности по осуществлению миграционной политики; в правоприменительной деятельности по осуществлению законности защиты прав и законных интересов мигрантов; в деятельности таможенных и пограничных служб Республики Казахстан; в учебном процессе при чтении лекций; написании учебников, учебных пособий, методических указаний по государственному (конституционному), административному праву, международному праву; при совершенствовании системы повышения квалификации и подготовке кадров работников миграционной службы, а также при подготовке учебно-методических материалов по курсу "Система и структура миграционной службы".

Основные положения диссертации, выносимые на защиту: В диссертационном исследовании проведен анализ процесса становления и развития конституционно-правовых основ миграции и на их основе выявлены общие и специфические черты современного состояния. На защиту выдвигаются **следующие положения:**

1. Дано определение миграционной политики, как стимулятора изменения общественных отношений. Исследование генезиса миграционной политики актуализировано появлением новых форм миграции и, следовательно, связанных с ней как теоретических проблем, так и практической их реализации в Республике Казахстан.

2. Конституционно-правовые основы миграционной политики в Республике Казахстан представляют собой совокупность норм, установленных конституционным и текущим законодательством, а также иными подзаконными нормативными правовыми актами Республики Казахстан, регулиующими правовое положение мигрантов, включающее в себя правоспособность, дееспособность, деликтоспособность, а также законодательно закрепленный круг прав и обязанностей этих лиц. Основным субъектом, обеспечивающим реализацию конституционно-правового статуса этих лиц становится - государство.

3. Дана комплексная правовая и этнополитическая оценка действующего законодательства, которое считается одним из передовых на всем пространстве СНГ в контексте существующих условий в социальной реабилитации оралманов и социальной мобильности различных категорий мигрантов.

4. На основании сравнительно-правового анализа законодательства Республики Казахстан, российского и зарубежного законодательства о миграции, диссертант полагает возможным достичь унификации принципов

правового обеспечения в вопросах миграции на основе Модельного закона «О миграции», а также вхождения Казахстана в Таможенный Союз;

5. Диссертант полагает, что регуляция процессов миграции, привлекает миграционные потоки и способствует возможности позитивного управления ими, а в ряде случаев стимулирует и регулирует отток мигрантов. Достижение успеха без установления четкого правового, политического, и даже более - этнополитического подхода, возможно при условии соответствия меняющимся условиям феномена трудовой миграции. Детерминантой международного движения рабочей силы (внешней миграции) выступает совершенствование совокупности методов государственного управления миграционными потоками;

6. Автор полагает, что оценка нерегулярной миграции, означает незаконный ввоз, транзит мигрантов. В диссертации дана правовая оценка вошедшему в оборот новому понятию и содержанию смысла «торговля людьми». Процесс незаконного ввоза сопряжен со множеством аспектов, касающихся соблюдения прав человека, примата норм международного права в сфере прав и свобод человека, некоторых аспектов уголовного и административного права.

7. Автором правомерно обосновывается вывод о том, что просчеты в осуществлении миграционной политики государством могут вызывать нежелательную реакцию проявляющейся в нелегальной миграции и последующей социальной активности возвращающихся мигрантов и т.д. В этой области, очевидны неэффективность правовых и организационных мер по противодействию незаконной миграции и необходимость косвенных, координирующих воздействий со стороны государства и правительства.

8. Раскрыты правовые стадии законотворчества на основе международного и национального законодательства в государственном регулировании миграции в Казахстане, где диссертант позиционирует легитимизацию трудовой миграции.

9. В совокупности анализ проблем указывает на то, что в современном мировом сообществе в условиях глобализирующегося миропорядка данная проблема наиболее остро встает из-за девальвации и конвертации мировых валют. По мнению автора, вполне приемлемой представляется в рамках Таможенного Союза новая конвертируемая, защищенная от финансового кризиса валюта – российский рубль, либо новая денежная единица.

10. На основе научного анализа определены приоритеты Республики Казахстан в области государственно-властных решений вопросов миграции, которое включает в себя регулирование (квотирование) трудовой эмиграции, предоставление поддержки этническим казахам, вернувшимся на Родину, борьбу с нерегулярной миграцией, регулирование пребывания казахских мигрантов за рубежом и пограничный контроль.

11. Правовые вопросы эффективного государственного регулирования отношений, связанных с реализацией миграционной политики должны рассматриваться в контексте общей проблемы соотношения государства, права, политики и этнополитики.

12. Анализ зарубежного законодательства и зарубежной практики деятельности государственных органов в сфере миграции, обосновывает положение о целесообразности использования позитивного опыта по регулированию правового статуса мигрантов (с учетом их разной категоризации). Предложенные авторские рекомендации, направленные на оптимизацию законодательства, регулирующего конституционно-правовые статусы мигрантов по всем видам категорий, будут способствовать дальнейшему развитию межгосударственного взаимодействия в рамках Таможенного союза, ШОС, других государственно-политических объединений.

Личный вклад соискателя. Диссертация является самостоятельно выполненным научным исследованием, результаты которого, в процессе анализа различных аспектов развития конституционно-правовых основ миграционной политики Республики Казахстан, получены соискателем лично. Автором единолично сформулированы положения диссертации, выносимые на защиту, составляющие её новизну и практическую значимость, направленные на совершенствование конституционного и текущего законодательства Республики Казахстан.

Апробация результатов диссертации. Основные положения, выводы и рекомендации докладывались на международных и республиканских научно-теоретических и научно-практических конференциях и семинарах: Международной научно-практической конференции «Проблемы развития конституционализма в Казахстане» - Алматы, 12 июня 2010 г.; республиканской научно-теоретической конференции «Проблемы совершенствования политической системы казахстанского общества в современных условиях», посвященной 80-летию академика НАН РК Г.С. Сапаргалиева. – Алматы, 23 июня 2010 г.; республиканской научно-практической конференции «Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 гг. – перспектива устойчивого развития государства». - Алматы: 7 сентября 2009 г.; международной научно-практической конференции «15 лет Конституции РК – модернизация Казахстана в политической, экономической, социальной сферах». Казахская финансово-экономическая академия. - Семей: 20 октября 2010 г.; «Садыковские чтения» Международной научно-теоретической конференции. КазНПУ им. Абая - Алматы, 23 сентября 2011 г.; международно-правовые аспекты взаимодействия государств-участников таможенного союза. Международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию независимости Казахстана «Интеллектуальная нация – конкурентоспособное государство». Алматы, 2011 г.

Полнота отражения результатов диссертации в публикациях.

Основные положения диссертации соискателем были апробированы на различных научных международных конференциях. Наиболее полно результаты исследования отражены в опубликованных автором 34 научных статьях и публикациях, в том числе, рекомендованных ВАК КР и ККСОН МО и Н РК.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на кафедре конституционного и муниципального права Ош ГЮИ и на кафедре конституционного и муниципального права КГЮА при Правительстве Кыргызской Республики.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, пяти глав, включающих 12 параграфов, выводов, практических рекомендаций, списка использованной литературы. Работа изложена на 268 печатных страницах.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность, научная и практическая значимость диссертации, изложены цели и задачи работы, ее научная новизна, выдвинуты основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Аналитический обзор литературы по исследованию миграционной политики в Республике Казахстан», состоит из одного подраздела **«Историко-правовые основы возникновения и развития миграционной политики»**, в которой исследователь отмечает, что существенно возросло число внутренних беженцев, в мировом масштабе их насчитывается более 25 млн. человек.

Анализу миграционных процессов посвящены достаточно обширные правовые исследования, в том числе труды российских ученых С.А. Авакьяна [51], А.С. Автономова, А.Б.Агапова, М.В. Баглая [49], Г.В. Барабашева, А.А. Белкина, Н.А. Богдановой, Н.В. Витрука, В.Б. Исакова, А.И. Ковлера, Г.А. Кузьмичевой, О.Е. Кутафина, Е.А. Лукьяновой, Г.В. Мальцева, Е.С. Красинец, М.Н. Марченко, О.О. Миронова, Б.А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова [155], Б.Н. Топорнина, В.С. Шевцова и др. По проблемам внешней миграции – В.А. Ионцева [127], А.Н. Каменского, С.В.Рязанцева, В.В.Лазарева, С.В.Черниченко и др.

Проблемы совершенствования государственного регулирования миграционной политики исследованы в работах ученых: Р.Г. Абдулатипова [50], Г.В. Атаманчука [47], В.М. Баранова, Н.Н. Тоцкого [109; 171], Г.С. Витковского, В. Желоховцева К.А. Корсика, В.В. Тишкова [60], Т.Я. Хабриевой [112], Э.А. Паина [143] и др.

Для конституционно-правовой науки институт миграции в Казахстане является сравнительно новой областью исследования. На общетеоретическом уровне в раскрытии тематики по государственно-правовому регулированию можно назвать исследования отечественных юристов и ученых Казахстана по миграционным проблемам, в частности С.С. Сартаева [150], Г.С. Сапаргалиева [72; 101], А.А. Чернякова, Э.Э. Дуйсенова, З.М. Самалдыковой, С.Т. Алибекова, С.К. Амандыковой, Л.Т. Жанузаковой.

В связи с тем, что в Республике Казахстан не было достаточным нормативно-правовое обеспечение проблем миграции, а также происходила частая смена системы миграционных органов, в научных исследованиях, монографиях не достаточно глубоко анализировались проблемы правового регулирования в сфере государственной миграционной политики. Однако

стоит выделить ряд работ специалистов смежных общественных наук, это работы М.Б. Татимова [154], Р.А. Абсаттарова, Е.Ю. Садовской, А.С. Сарсенбаева, Т.С. Сарсенбаева, Е. Карина, С.М. Борбасова. Указанные авторы рассматривали проблему миграции в той или иной плоскости, нами же представлен целостный анализ конституционно-правового регулирования в сфере миграционной политики в Республике Казахстан. Данной научной разработкой проблематики занимались и кыргызстанские ученые, в числе которых: Ч.И. Арабаев [159], К.С. Исабеков [166], К.С. Садиев [170], С.А. Молдокулов[87].

Правовое регулирование проблем миграции предполагает заключение между странами СНГ договоров, призванных разрешать возникающие межгосударственные споры, в том числе по вопросам защиты прав граждан. Полагаем, что некоторым разрешением блока проблем в рамках миграционного контроля было бы целесообразно ввести учетный документ принципиально нового типа, который сопутствует каждому въезжающему мигранту и сохраняется вплоть до его отъезда аналогично единым биометрическим удостоверениям в странах ЕС. Такой учет в Казахстане ведется, но вместе с тем, как констатируют практики и въезжающие в страну категории лиц, такая практика несколько отягощена, поскольку не всегда совершенны сами процедуры реализации учета.

Резюмируя итоги анализа теоретических подходов к построению универсальной миграционной теории, можно констатировать, что эволюция взглядов развивалась по пути определения сущности причин, факторов и закономерных связей в движении населения. В совокупности это позволило установить, что в основе процессов миграции лежат закономерности, обусловленные потребностями развития производства, экономики.

Несмотря на довольно широкое применение понятия «миграции» в нормативных правовых актах и научной литературе, пока не существует его четкого определения. "Миграция" означает переселение (лат. *migro* - перехожу, переселяюсь). К числу наиболее широко применяемого, относят понятие «миграции, как перемещение населения по территории, связанное с переменой места жительства». Отраженное в нормативных правовых актах Республики Казахстан, понятие миграции получило закрепление в Законе Республики Казахстан "О миграции населения", характеризуясь как: «перемещение физических лиц по различным причинам из Республики Казахстан в другие государства и из других государств в Республику Казахстан, а также в пределах территории Республики Казахстан в целях постоянного или временного изменения места жительства» [2].

Следует также отметить, что для Казахстана важно в стратегическом аспекте решение демографического вопроса. По мнению известного казахстанского ученого-социолога Татимова М.Б. «демографический фактор имеет возрастающую динамику в развитии Казахстана. Обладая огромными территориями, Казахстан имеет несопоставимо малое по численности население, которое по данным социологов, имеет тенденции к численному сокращению»[154, с. 27].

Вторая глава «Теоретико-методологические основы исследования миграционной политики в Республике Казахстан», состоит из двух подразделов.

Первый подраздел «Конституционно-правовая характеристика миграционных процессов в Казахстане» посвящен анализу конституционно-правовой характеристики миграционных процессов. В условиях стабильного экономического и политического развития Казахстана миграция как стихийное явление характеризует собой свободу личности, ускоряет течение самых разнообразных процессов, способствуя становлению цивилизованного, постиндустриального общества.

История Казахстана свидетельствует о том, что с конца ХУІІ века вплоть до настоящего времени в страну в основном осуществлялся въезд из других стран. В эпоху расцвета «советской державы» в научных кругах сформировался вполне оправданный подход, что миграция населения – есть не что иное, как колонизация окраинных территорий Российской империи. При этом основное внимание уделялось изучению социально-экономических проблем процесса колонизации. До Великой Октябрьской революции Казахия находилась под юрисдикцией Российской империи. Казахстан, как известно, долгие годы был местом ссылки революционеров-разночинцев из Польши и России, здесь отбывали свои сроки политические заключенные советской эпохи в КАРлаге («АлЖир»). Это был период, когда казаки, крестьяне-переселенцы из России и Прибалтики, насильно захватывали плодородные земли, содействуя России в ускорении колонизации окраин, их поток особенно усилился после отмены крепостного права.

Следует отметить точку зрения Г.С. Сапаргалиева, который верно указывает, что гарантированность прав и свобод человека предполагает их реальный характер, обеспеченность соответствующими социально-экономическими, политическими и духовно-культурными, организационными и правовыми средствами. Данные принципы получили закрепление в Конституции Республики Казахстан.

В качестве основополагающей доктрины и базового принципа правовой системы РК рассматривается концепция теории естественных прав человека. Государство лишь признает, фиксирует и создает гарантии их реализации и соблюдения [72,с.103-105]. Проблема концептуального осмысления и практического осуществления социальных прав и гарантий являются неотъемлемой частью идеи социального государства. Идея социального государства имеет комплексный характер, являясь результатом различных по содержанию концепций.

В соответствии с п.4 ст.12 Конституции Республики Казахстан законодательно закреплены основополагающие принципы, определяющие правовой статус иностранцев и лиц без гражданства. В настоящее время он регулируется, помимо Конституции, Указом Президента РК, имеющим силу закона, от 19 июня 1995 года «О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан»[14], рядом подзаконных актов и международных договоров Республики Казахстан.

В казахстанском законодательстве впервые представлены дефиниции, которые наиболее точно отражают современное состояние общественных отношений в сфере миграции, причем специалистами в области конституционного права отмечено, что казахстанское миграционное законодательство является одним из передовых на всем постсоветском пространстве.

Регулирование миграции населения в Казахстане *основывается на ряде принципов*, а именно: обеспечение закрепленных в Конституции Республики Казахстан прав человека на свободный выбор места проживания, свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, свободу выезда, свободу передвижения; недопустимости какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любым иным обстоятельствам; обеспечении соответствия миграционного законодательства Республики Казахстан международным нормам и рекомендациям МОМ с учетом современного социально-экономического положения республики, ее исторического прошлого и традиций, перспектив развития; всестороннем содействии репатриации казахов на свою историческую родину, организация их расселения, создание рабочих мест и осуществление комплекса мер по обеспечению адресной помощи и социальной защиты переселенцев коренной национальности; упреждении стихийных и неупорядоченных процессов как внутри страны, так и за ее пределами на основе выработки социально-экономических стимулов в среднесрочных и долгосрочных программах действий, базирующихся на прогнозе потенциальной миграции и направлений миграционных потоков в связи с изменениями социально-экономической и общественно-политической ситуации; участия соответствующих государственных органов в организации упорядочения процессов миграции.

Вместе с тем, в правоотношения с государством вступают не только граждане, но и другие лица, пребывающие на его территории: иммигранты; лица, временно пребывающие на территории государства; лица, совершающие транзитный проезд по территории государства; беженцы; лица, находящиеся на территории государства в нарушении закона.

В демократических государствах, в том числе и в Казахстане иностранным гражданам, предоставляется национальный режим, т.е. они приравниваются к собственным гражданам за исключениями, предусмотренными в законе. Безгражданство или многогражданство возникает в результате несовпадения принципов законодательства различных стран в отношении приобретения и прекращения гражданства. Наиболее частым случаем многогражданства является двойное гражданство, что создает для лица определенные сложности в связи с выполнением гражданских обязанностей. На современном этапе развития интеграционных процессов по вопросам двойного гражданства между странами СНГ заключаются соглашения.

Одним из главных факторов, способствовавшим внешней трудовой миграции в Казахстане стало очевидным наличие серьезных проблем для саморазвития и самоутверждения человека, особенно его социального статуса и материального благополучия. Рациональная политика государства в сфере миграции была заложена на историческом Первом курултае казахов. В связи с данным обстоятельством, верным будет обращение на необходимость создания прочной законодательной основы для возвращения казахов на историческую родину и восстановления исторической справедливости. Автор полностью разделяет позицию академика С.С. Сартаева в том, что «Республика Казахстан – это государство не только казахстанских казахов, это национальное государство всех казахов со всего света. Поэтому Казахстан просто обязан уважать и защищать права и свободы своих сограждан во всех уголках мира. Также академик С.С. Сартаев верно подчеркивает, что государственным языком суверенного, независимого государства, непременно должен быть казахский язык [150]. Согласно официальных статистических источников этнических казахов во всем мире насчитывается порядка 14 миллионов, что заставляет задуматься над проблемой их возвращения на историческую Родину, и ряда вытекающих из этого проблем.

Следует отметить, что управление процессом миграции приобрело специфические, присущие только Казахстану черты, которые проявляются в повышении роли миграции в развитии общества, особенно в изменении структуры занятости трудоспособного населения, то есть в изменении его демографических, социальных, этнических характеристик. Эти специфические особенности проявились в определенных количественных и качественных изменениях трудового потенциала страны. К примеру, значительно снижен уровень образовательной и профессиональной подготовки занятого населения в результате миграционных процессов, характеризующихся оттоком наиболее квалифицированной рабочей силы; складываются региональные различия в интенсивности внешней миграции; население ряда регионов имеет более низкие показатели отрицательного сальдо внешней миграции, в то время как в ряде других они велики (главным образом в крупных городах).

Второй подраздел исследования «Развитие миграционных процессов и их современное состояние в Республике Казахстан» посвящен анализу миграции населения, как индикатора этнополитических и социально-экономических процессов, происходящих в обществе и государстве.

В известной степени по характеру миграционных потоков можно судить о транспарентности и демократичности общества, уровне эффективности экономики и инфраструктуры, о региональных диспропорциях развития, о состоянии межэтнических отношений, о латентных очагах или уже явных этнических конфликтах. Все вышеперечисленные аспекты в совокупности являются составной частью миграционной парадигмы развития. Такая постановка проблемы опосредована таким глобальным явлением, как становление в государствах СНГ демократического строя, при котором

права и свободы человека гарантированы независимо от национальности, вероисповедания и т.д., что нашло отражение в Конституциях этих государств.

Диссертант полагает, что суверенизация государств бывшего Союза актуализирует проблемы становления государственности, геополитическое и геоэкономическое значение новых государств, в рамках мощных политических альянсов, таких как ЕврАзЭС, Шанхайская организация сотрудничества, ОДКБ, Таможенный союз. Помимо обозначенного, миграция населения призвана нести коренные изменения в ситуацию на рынке труда.

В СССР формирование социума проходило под мощнейшим воздействием коммунистической идеологии, включая в нее такой компонент как воспитание чувства интернационализма. Переселение и смешение народов – стали выражением цели интернационализации. Ученые этнологи разрабатывали стратегии и технологии интернационализации различных форм этники.

Этническая политика выстраивалась на основе разработанной сталинской догмы об укрупнении различных малых этносов путем их слияния с родственными этнокультурными компонентами. Этот процесс усугубился массовым перемещением населения, вызванным последствиями Второй мировой войны. Сталинские насильственные переселения целых народов со своих территорий в 30-е и 40-е годы были классическими примерами «этнических зачисток». Как известно, по переписи населения 1939 года общее количество наций и народностей значительно сократилось, что было вызвано политикой так называемого «укрупнения» этносов. Под данный лозунг старались насильственно «втиснуть» малочисленные этносы и этнические группы. Как известно, в результате такой политики народы крайнего Севера практически остались без своей письменности, традиций, обычаев. Также практиковалась политика переписи граждан в этнически родственные категории, так многие уйгуры, каракалпаки, дунгане, кипчаки были «записаны» как казахи, узбеки и кыргызы [48, с. 52]. Политический катарсис социалистической и советской системы сопровождался «этническим размежеванием» и усилением притязаний спорных территорий на суверенитет.

К числу осложняющих обстоятельств, стоит отнести разночтения в терминологии и понятиях в странах СНГ в области миграционной политики. К примеру, Россия и Казахстан использовали в своем законодательстве термин «*вынужденный переселенец*» для обозначения русских и других представителей славянского населения, которые репатриировались из бывших советских республик, ставших теперь независимыми государствами. Такое законодательство затушевывало международно-признанное определение беженца и закрепляло проведение различия между беженцами из стран СНГ и из других стран [166, с. 12].

Особую актуальность эти проблемы стали приобретать и в Республике Казахстан, неся политический характер, увязываясь с обеспечением

национального суверенитета. Как известно, процесс возвращения лиц, предки либо родители которых проживали на данной территории, в научной правовой и этнологической литературе именуется *репатриацией*. При этом необходимо помнить, что этим лицам пришлось покинуть свою родину по самым различным причинам, связанным с преследованием населения, геноцидом и т.д. Репатриация становится возможной в связи с изменением политического режима на их родине и связана, прежде всего, с идеей восстановления справедливости в отношении данных этнических групп или народов. Таким образом, репатриационная политика, направленная на собирание единого национального этнокультурного компонента совпадает с «механической» составляющей миграционной политики по увеличению прироста населения за счет иммиграции. К числу основных мотивов и побуждений к репатриации относят неудовлетворительные экономические условия в принявшей их стране. Автор исследования согласен с мнением Г.М. Мендикуловой, которая отмечает, что семейный фактор играет важную роль в процессе репатриации казахов, поскольку под семьей понимается не столько семейственность, а в большей мере клановость, т.е. принадлежность к определенному роду [168, с. 67].

Согласно п. 1 ст.27 Закона Республики Казахстан «О миграции населения» [2], статус репатрианта (оралмана) предоставляется категориям лиц коренной национальности, являющихся жертвами массовых политических репрессий, а также их потомкам.

Заслуживает внимания высказывание С.К. Есетовой, что в репатриационной политике отдельных государств этнокультурный компонент тесно переплетается с демографическим, и нередко этнокультурная аргументация репатриации на самом деле выступает как оформление определенной демографической политики, направленной на привлечение дополнительных человеческих ресурсов. В Казахстане на законодательном уровне это обнаруживается в виде определенных обязательств к репатриантам, требований по культурно-лингвистической идентичности. К примеру, в странах Балтии и Израиле миграционная политика по отношению к репатриантам носит в большей степени характер жесткой регламентации в знании языка этнического происхождения.

Распад СССР дал свободу сопряженным составляющим межэтнического антагонизма и сепаратистским движениям в новых независимых государствах. Многие конфликты, вспыхнувшие в конце 80-х – начале 90-х годов, по сей день остаются не разрешенными, и тысячи людей все еще остаются перемещенными лицами в своей собственной стране. Это, к примеру, политика Молдовы к непризнанной Заднеэстровской Республике, политика Молдовы к проблемам гагаузов, перманентный конфликт на Северном Кавказе, это изоляционистская политика Грузии к Осетии и т.д. Большинство этих людей не смогли вернуться, не подвергая себя риску, ни нормально интегрироваться там, куда они бежали. Ко многим проблемам на территории бывшего Советского Союза страны СНГ воспринимают усилившуюся регламентацию и ужесточение систем предоставления

убежища и пограничного контроля как возложение на них роли барьера на пути нелегальной миграции на Запад.

Можно выделить приоритеты, характеризующие перспективы развития международного диалога по миграции, которые детально анализировались на Обзорной конференции, посвященной человеческому измерению Саммита ОБСЕ в г. Астана 26-28 ноября 2010 года и могут быть сфокусированы на: улучшении системы обслуживания переводов мигрантов и содействие повышению роли данного источника финансирования в развитии; упрощении режима регулирования возвращения мигрантов и обеспечение стабильности этого процесса в целях содействия развитию; упрощении режима регулирования трудовой миграции, как в странах происхождения, так и в странах назначения, с учетом интересов лиц, желающих эмигрировать на индивидуальной основе; содействии расширению и распространению знаний в мигрантской среде о международно-правовых подходах к регулированию миграции и защите прав мигрантов; упрощении консультативных процедур в межгосударственных отношениях, а также между государствами и другими заинтересованными сторонами по вопросам миграции и развития, в том числе, в целях расширения диалога и обмена информацией; усилении качества и эффективности государственного управления в области миграции, осуществляемого на максимально неконфликтной основе с учетом необходимости понимания комплексного характера взаимосвязей между миграцией и развитием [158].

К числу основных нормативных актов, регулирующих отношения в этой сфере, относятся Конституция Республики Казахстан, Концепция миграционной политики, одобренная постановлением Правительства РК от 5 сентября 2000 го № 1346, Отраслевая программа миграционной политики РК на 2001-2010 годы (Утверждена Постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2001 года №1371), законы «О миграции населения», «О реабилитации жертв массовых политических репрессий», «О правовом положении иностранцев» и Правила въезда и пребывания иностранных граждан, утвержденные Постановлением Правительства от 28 января 2000 года, № 136, Указ Президента Республики Казахстан от 18 июня 1996 года № 3039 «Об образовании Комиссии по вопросам гражданства», Указ Президента Республики Казахстан от 15 июля 1996 года № 3057 «О порядке предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства»[4-16].

Основным нормативным правовым актом является Закон Республики Казахстан «О миграции населения» от 13 декабря 1997 г № 204-1, который сопровождается концепцией миграционной политики Республики Казахстан, законами и указами, правилами и инструкциями, которые регулируют общественные отношения в области миграции населения, определяют правовые, экономические и социальные основы миграционных процессов. Так, можно перечислить ряд документов, которые касаются оралманов: о квоте иммиграции оралманов; инструкция о порядке определения статуса репатрианта, реэмигранта, переселенца, а также вынужденного переселенца;

инструкция по работе с лицами, обратившимися с ходатайством о признании беженцами и порядке определения статуса беженцев; правила приобретения жилища для семей оралманов и предоставления оралманам земельных участков для индивидуального жилищного строительства.

Государственными органами, выдающими вопросы миграции на территории страны, внедряется единая информационная система контроля за въездом – выездом и пребыванием иностранцев в Республике Казахстан. Подключение к этой базе данных иных государственных органов в качестве пользователей в пределах их компетенции, позволит владеть интересующей информацией об их пребывании в стране [123, с. 219].

Можно полагать, что в связи с этим проведение государственной миграционной политики на национальном уровне одних партнеров, противоречащей интересам других партнеров, связано с огромными экономическими, политическими, социальными и гуманитарными издержками, ведет к разобщению стран, народов и экономик, к конфронтации и взаимному недоверию, неуважению прав друг друга на территории стран.

Третья глава «Внешние миграционные процессы в Республике Казахстан: причины и правовые проблемы» состоит из трех подразделов. Первый подраздел второй главы посвящен анализу государственно-правовых основ внешней миграции в Казахстане.

Диссертант отмечает, что в числе проявлений интернационализации и демократизации хозяйственной и социально-культурной жизни общества, а также последствий межнациональных и межэтнических противоречий, прямых столкновений между народами и странами, чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий принято говорить о крупномасштабных *внутристрановых и межстрановых* перемещениях населения и трудовых ресурсов в разных формах. Если рассматривать данные проявления на категориальном, еще не установившемся в науке аппаратом, то это и добровольные мигранты, пользующиеся правами и возможностями, предоставленными мировой цивилизацией и международными рынками труда для выбора места жительства и работы, беженцы и вынужденные мигранты, покидающие Родину не по своей воле, а под давлением и грузом обстоятельств.

Сравнительный правовой анализ позволяет отметить, что трудовая миграция обеспечена несомненными приращениями как экономических, финансовых, так и прочих социальных благ. Однако анализ трудовой миграции показывает и на обратную сторону медали - она способна породить и острые социально-экономические ситуации, последствия которых могут носить длительные посткризисные характеристики.

Во втором подразделе исследования «Международно-правовые аспекты взаимодействия государств-участников Таможенного Союза» автором отмечено, что при экономической интеграции государства-участники упрощают административно-экономические границы на пути товаров, финансов, инвестиций, рабочей силы; унифицируют внутренние

правовые режимы для наиболее благоприятного взаимодействия юридических и физических лиц и движения указанных факторов производства [83, с.454].

Следует отметить, что идея создания Таможенного Союза была озвучена Президентом Республики Казахстан Н.А.Назарбаевым в марте 1994 года в МГУ им. М.В. Ломоносова.

Высшим органом союза являются Межгосударственные Советы на уровне глав государств и глав правительств. Стороны таможенного союза Договором от 6 октября 2007 года учредили Комиссию таможенного союза - единый постоянно действующий регулирующий орган таможенного союза.

В 2009 году Высшим органом Таможенного Союза - Межгоссоветом (на уровнях глав и правительств), Комиссией таможенного союза был проведен комплекс мероприятий по завершению формирования договорно-правовой базы таможенного союза, включая определение Статута Суда таможенного союза, утверждение Единого таможенного тарифа ТС, Таможенный кодекс ТС. На саммите межгосударственного совета ЕврАзЭС, состоявшемся 27 ноября 2009 г. в Минске, и на заседании глав Правительств стран ЕврАзЭС 11 декабря 2009 г. в Санкт-Петербурге была сформирована нормативно-правовая база Таможенного союза РФ, Казахстана и Беларуси

Кроме того, необходимость развития интеграционных процессов и тесного экономического союза, как одного из приоритетов внешней политики государств в рамках ЕврАзЭС была обозначена Президентом РК также и в стратегических программных документах. В Указе Президента Республики Казахстан №858 от 24.08. 2009 г. «О Концепции правовой политики Республики Казахстан с 2010 до 2020 года» [10] отмечается, что правовая политика государства в условиях глобализации имеет все возрастающий международно-правовой аспект. В этой связи одним из важных направлений является правовое обеспечение внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности. Вместе с тем такая деятельность, нацеленная на защиту долгосрочных национальных интересов во внешнеполитической сфере, обеспечение взаимовыгодного сотрудничества на международной арене в двусторонних и многосторонних форматах, требует адекватного международно-правового регулирования.

Анализ нормативно-правовой базы показывает, что в целях практической реализации разноуровневой интеграции в экономической сфере в рамках ТС был подписан целый ряд международных соглашений.

Так, 6 января 1995 года состоялось подписание Соглашения о Таможенном Союзе России и Беларуси, к которому впоследствии присоединились Казахстан и Кыргызстан, а 29 марта 1996 года – четырехсторонний Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях между упомянутыми государствами.

В 1997 году Соглашение о ТС было дополнено Соглашением о единых мерах нетарифного регулирования при формировании ТС и Протоколом о международных торговых переговорах государств-участников Соглашения о ТС при вступлении во Всемирную Торговую Организацию (ВТО).

В 1998 году были заключены Соглашения о формировании Транспортного Союза, о международном автомобильном сообщении, о единых условиях транзита через территории государств-участников ТВ, о взаимодействии энергетических систем. Число участников объединения возросло до пяти, как известно, в него вступил Таджикистан.

26 февраля 1999 года был подписан Договор о ТС и Едином Экономическом Пространстве (ЕЭП), в соответствии с которым были максимально упрощены процедуры таможенного контроля на внутренних границах, согласованы совместные действия по активизации торгово-экономического сотрудничества [161].

Прежде чем рассмотреть основные изменения национального законодательства Казахстана в связи с образованием данного международного образования и принятием на себя соответствующих обязательств, следует уделить особое внимание акту, связанному с перемещением товаров через таможенную границу ТС – Таможенному Кодексу ТС, который был принят Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества (Высшего органа Таможенного Союза) на уровне Глав государств от 27 ноября 2009 года №17 в качестве неотъемлемой части – приложения к Договору о таможенном Кодексе ТС, положения которого имеют преимущественную силу над иными положениями таможенного законодательства ТС.

Согласно п.1 ст.3 Таможенного Кодекса таможенное законодательство состоит из самого Таможенного Кодекса ТС, международных договоров государств-членов ТС, регулирующих таможенные правоотношения в ТС, а также решений Комиссии ТС, регулирующих таможенные правоотношения в ТС, принятые в соответствии с этим Таможенным Кодексом (ТК).

Автор полагает, что вхождение Казахстана в ТС способствовало тому, что огромные потоки миграции обусловленные экономическими преференциями существенно улучшили благосостояние граждан этих государств, поскольку именно в рамках таких экономических отношений может складываться благоприятная обстановка для создания новых промышленных предприятий. То есть такой альянс имеет колоссальное социально-экономическое и политико-правовое значение, так как способствует аккумуляции перемещений не только товаров и услуг, но формирования новых рабочих мест, а значит еще большей подвижности и экономической активности людей.

В связи с разработкой и принятием единого Таможенного Кодекса ТС и подписанием ряда международных договоров, возникла необходимость приведения таможенного законодательства Казахстана в соответствие с нормативной базой ТС. По этим причинам был разработан новый Кодекс Республики Казахстан «О таможенном деле в РК», который вступил в силу, как и Таможенный кодекс ТС с 1 июля 2010 года [69]. Так, в связи с необходимостью приведения порядка ввоза и (или) вывоза наличной валюты и (или) денежных инструментов физическими лицами, предусмотренного ст. 18 Закона Республики Казахстан «О валютном регулировании и валютном

контроле», в соответствии с едиными требованиями для государств-членов ТС был разработан проект Закона РК «О внесении дополнений и изменений в Закон РК «О валютном регулировании и валютном контроле», целью которого является приведение норм Закона «О валютном регулировании и валютном контроле» в соответствие с договором о порядке перемещения физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу ТС, ратифицированного Законом РК от 17 января 2011 года №389, совершенствование механизмов валютного контроля, в том числе, за выполнением требования репатриации, путем замены процедуры оформления паспорта сделки, как документа, необходимого для таможенного оформления, на процедуру учетной регистрации контракта путем проставления на контракте оттиска штампа банка, с указанием учетного номера контракта, а также процедуры осуществления резидентами отдельных видов валютных операций и уточнением режимов валютного регулирования.

Как известно, Законопроект предлагает снижение административных барьеров при осуществлении внешнеторговой деятельности вследствие сокращения количества документов требуемых у экспортеров или импортеров при осуществлении таможенного оформления товаров, устранение противоречий в законодательстве, связанных с льготами, предоставленных государством совместным предприятиям, упрощение порядка проведения отдельных валютных операций, снятие ограничения на вывоз валюты в эквиваленте свыше десяти тысяч долларов США с одновременной отменой требования о предоставлении документов, подтверждающих легальность происхождения вывозимой валюты, а также обеспечение свободного перемещения наличной иностранной и (или) наличной национальной валюты, дорожных чеков и документарных ценных бумаг на предъявителя, векселей, чеков при перемещении в пределах таможенной территории ТС.

Кроме того был разработан проект Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам валютного регулирования и валютного контроля», которым предусматриваются изменения и дополнения как в Закон РК «О валютном регулировании и валютном контроле», так и в Закон РК «О национальном Банке РК».

Диссертант полагает, что требует дальнейшей проработки проблема эффективного наднационального финансового контроля в рамках ЕврАзЭС и ТС для оценки рисков региональной финансовой стабильности и выработки соответствующих предложений и рекомендаций по развитию финансового сектора. В частности, в ЕС такой контроль осуществляется институтами ЕС (Европарламент, Счетная палата, Европейский центральный банк) в рамках их полномочий по достижению целей интеграции [114, с.513]. О том, что данной деятельности уделяется значительное внимание, указывает факт, что в 2010 году Советом министров финансов ЕС было принято решение о создании четырех новых наднациональных органов по надзору над финансовым сектором: Европейский совет по системным рискам

(European Systemic Risk Council ESRC) для оценки угроз региональной финансовой стабильности, Европейская банковская организация (ЕБА) Европейская организация страхования и пенсионного обеспечения и Европейская организация по ценным бумагам и рынкам [177].

Для настоящего исследования была важна оценка действующего законодательства в контексте существующих (или возможных) условий социальной реабилитации мигрантов. В процессе массового оттока населения для государства было необходимо, в первую очередь, защитить наших граждан в социальном и правовом плане в стране трудовой миграции. Организационно-правовые вопросы внешней трудовой миграции сложны и значимы, поскольку регулируются многими отраслями и институтами права (к примеру, таможенным, административным, налоговым). В сфере миграции в Казахстане уже в целом отвечающая международным стандартам законодательная база, позволяющая развивать туризм, привлекать иностранную рабочую силу, возвращать на историческую родину оралманов.

В Казахстане приняты Концепция миграционной политики (5 сентября 2000 года), отраслевая Программа миграционной политики Республики Казахстан на 2001–2010 годы (29 октября 2001 года). Определены приоритеты и механизмы решения демографических и миграционных проблем на долгосрочную (2005–2010 гг.) перспективу. Как известно, по инициативе Республики Казахстан в сентябре 2005 года в г. Алматы состоялся Первый Евроазиатский парламентский форум по вопросам миграции, по итогам которого принята *Алматинская декларация*. Казахстан стремится к созданию режима наибольшего благоприятствования для прибывающих в страну иностранцев. Ведется постоянная работа по либерализации визовых и регистрационных процедур, приближению их к мировым стандартам. Совместным Приказом МИДа (№ 08 – 1/81 – 2002 г.) и МВД (№ 805 – 2002 г.) в целях реализации Постановления Правительства Республики Казахстан от 29 мая 2002 г. № 595 «О внесении дополнения в Постановление Правительства Республики Казахстан № 136 – 2000 года» с 2003 г. облегчен порядок получения казахстанских виз для граждан 58 экономически развитых и политически стабильных государств. Гражданам 37 стран визы выдаются без приглашения казахстанской стороны на основании личного заявления.

Для совершенствования законодательства в сфере миграции в 2008 г. внесены поправки в Закон «О миграции населения», предусматривающие запрещение иностранцам, временно пребывающим в Казахстане, осуществлять предпринимательскую деятельность без образования юридического лица; выдворенным из Казахстана иностранцам запрещен въезд в страну в течение пяти лет; ряд категорий иностранцев освобождается от необходимости подтверждения платежеспособности при оставлении в Казахстане на постоянное жительство.

Согласно Конституции Республики Казахстан иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Республике Казахстан правами и свободами наравне с гражданами Казахстана. Исключение могут составлять

только те правила, которые установлены в законах, в межгосударственных договорах и соглашениях. Так, согласно законодательству Казахстана иностранцы и лица без гражданства не могут участвовать в выборах в органы государственной власти и местного самоуправления, быть избранными в эти органы, служить по призыву в Вооруженных Силах РК, занимать некоторые должности [101, с. 232].

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан основные направления внутренней и внешней политики государства определяет Президент Республики Казахстан. В осуществлении данной деятельности, Президент Казахстана, как глава государства, ведет переговоры и подписывает международные договоры, назначает министра иностранных дел, решает вопросы принятия в гражданство и выхода из гражданства РК, предоставления политического убежища и т.д.

Президент Республики Казахстан может издавать указы и распоряжения в области государственного регулирования миграции. Так, Указы Президента Республики Казахстан "О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан" от 19 июня 1995 года № 2337, Указ Президента Республики Казахстан «О Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Республики Казахстан» от 10 октября 2006 года №198 определяют цели, задачи осуществления и обеспечения равноправия всех лиц данной категории в Республике Казахстан, а также гармоничного развития межнациональных отношений, совершенствования государственного регулирования миграционных процессов. Так, увеличение масштабов привлечения иностранной рабочей силы является одним из ведущих трендов на казахстанском рынке труда.

Таблица 3.1 - О текущей ситуации по трудовой миграции в Республике Казахстан

2002 г.	2006 г.	2007 г.	2009 г.
12 тыс. чел.	40,9 тыс. чел.	58,8 тыс. чел.	27, 7 тыс. чел.

Уменьшение доли трудовой миграции в 2009 г. вызвано принятыми мерами по защите внутреннего рынка труда, в связи с мировым экономическим и финансовым кризисом.

Правительство Республики Казахстан в соответствии с Конституцией страны решает многие вопросы государственного управления, в том числе, реализацию внешней политики, принимает меры к исполнению международных договоров, заключает межправительственные соглашения. В компетенцию Правительства по вопросам регулирования миграции входят принятие постановлений и распоряжений в целях реализации законов РК и указов Президента РК, организация работы государственного аппарата. Правительство определяет порядок и квоты приема вынужденных мигрантов, определяет территории размещения мигрантов.

Так, в целях защиты внутреннего рынка труда Правительством Республики Казахстан ежегодно устанавливается квота на привлечение

иностранной рабочей силы, что позволяет эффективно ограничивать и распределять привлекаемую иностранную рабочую силу с учетом ситуации на рынке труда. В 2010 г. она составила 1,6 % (132,8 тыс. чел.) к экономически активному населению Республики Казахстан [133, с. 46].

В современных условиях на органы местного государственного управления и самоуправления ложится основная тяжесть по приему и размещению мигрантов. В условиях отсутствия достаточного бюджетного финансирования на такого рода мероприятия, органы местного самоуправления все чаще прибегают к помощи международных организаций - УВКБ ООН, МОМ и др. Так, реализация Программы «Нурлы кош» на 2009 – 2011 годы разработана в соответствии с Концепцией миграционной политики Республики Казахстан на 2007 -2015 годы, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 28 августа 2008 года №399 [6]; Стратегией территориального развития Республики Казахстан до 2015 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 28 августа 2006 года №167 [7] и Государственной программой развития сельских территорий на 2004-2010 годы, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 10 июля 2003 года № 1149[8]. Целью данной программы явилось: рациональное расселение и содействие в обустройстве этническим иммигрантам, бывшим гражданам Казахстана, прибывшим для осуществления трудовой деятельности на территории Республики Казахстан; гражданам Казахстана, проживающим в неблагоприятных районах страны.

Необходимость привлечения иностранной рабочей силы сохранится и в перспективе. Из официальных данных Комитета по статистике, на сегодня в стране по разрешениям работают 19,8 тыс. иностранных работников, из них 75,2 % составляют менеджеры и специалисты управленческого состава, в 2009 году – было 69%. Основными странами исхода трудовых мигрантов остаются Китай – 20,8%, Турция – 17,3 %, Великобритания – 10,7%.

Основные регионы привлечения иностранной рабочей силы это Алматинская и западные области, а также города Астана, Алматы. Если рассматривать данную проблему по секторам привлечения, то это сферы торговли, строительства, горнодобывающие и обрабатывающие отрасли [123].

В решении проблем организационно-правового характера и аспектах управления миграцией в Казахстане предусмотрен механизм дальнейшей оптимизации государственной демографической и миграционной политики, который предусматривает наличие органа, способного регулировать этнодемографические и миграционные процессы в республике. Однако в настоящее время подобная административная структура отсутствует, блок вопросов по учету и ведению демографической статистики вообще не закреплен ни за одним ведомством.

Работа с беженцами регулируется Законом Республики Казахстан «О миграции населения» и Законом РК «О беженцах»[6]. В Республике Казахстан по беженцам ратифицирована Конвенция ООН 1951 года о статусе беженцев и Протокол к нему 1967 года, которая была ратифицирована

Казахстаном 15 декабря 1998 года. Присоединению Казахстана к Конвенции в значительной мере предшествовало конструктивное сотрудничество между официальными властями и офисом Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) в Казахстане [76].

4 декабря 2009 года принят Закон РК «О беженцах», основная цель которого – обеспечить систему регулирования отношений в предоставлении убежища иностранцам и лицам без гражданства, а также присвоению статуса беженца. Законом определены критерии и процедуры присвоения статуса, предусмотрены защита прав лиц, ищущих убежище, и беженцев, а также закреплены их основные права и обязанности. Уточнены порядок подачи и регистрации ходатайств о присвоении статуса беженцев, увеличены сроки принятия решений уполномоченным органом о присвоении статуса до трех месяцев со дня регистрации. Согласно норм Закона определяется *правовое положение лиц, ищущих убежище, и беженцев на территории Республики Казахстан.*

Анализ показывает, что в Казахстане содержание термина «беженец» определяется в соответствии с принципами общего международного права. При обыденном употреблении он более широк и менее ограничен, обозначая любого, кто бежит, кто стремится спастись от обстоятельств естественного или личного характера, которые он считал нетерпимыми. Обыденное значение слова «беженец» подразумевает, что заинтересованному лицу возможно или должно оказать помощь и при необходимости защищать от причин, вызвавших бегство, и от его последствий. Поэтому из категории беженцев исключаются «беглецы» от правосудия – то есть лица, спасающиеся от уголовного преследования за нарушение общего, не имеющего политического аспекта закона.

Автор исследования согласен с мнением Гай С. Гудвин-Гилла, в том, что для международного права государства еще больше ограничили содержание понятие «беженец». Например, в него не включаются «экономические беженцы» (как известно, сам этот термин обычно не употребляется). Решение этих проблем, возможно, относится к сфере международной помощи и развития и не связано с *институтом убежища, под которым понимается защита в течение неограниченного времени на территории другого государства.* Государства настаивают на довольно ограниченных критериях при выявлении тех, кто может пользоваться статусом беженца и убежищем либо защитой на месте [62, с. 657-659].

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) сменило МОБ в роли основного учреждения ООН. В известной степени некоторые политические события в мире оказали влияние на развитие самого института ООН, а именно такие, как принятие ст. 14(1) Всеобщей декларации прав человека, связь понятия убежища с преследованиями и принятие Декларации 1967 г. о территориальном убежище. Устав УВКБ ООН подчиняет компетенции беженцев, которые стали таковыми в результате событий, происшедших до 1 января 1951 г., находились вне страны своего происхождения и не могли либо не желали

воспользоваться ее защитой «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований» или «по причинам, не связанным с соображениями личной выгоды» [76].

По мнению диссертанта, это определение универсально по сфере применения, поскольку не содержит ни временных, ни географических ограничений. Тем не менее содержательные или идеологические критерии существенно ограничивают круг беженцев «в строгом смысле слова», которые должны доказать наличие у них вполне обоснованных опасений преследований по одному или нескольким перечисленным основаниям. Автор полагает, что определение остается важнейшей отправной точкой при уяснении того, кто имеет право на защиту и помощь ООН, поскольку именно отсутствие защиты со стороны собственного государства отличает беженцев от обычных иностранцев. Пытаясь исправить этот недостаток, соответствующий международный орган обычно стремится защитить основные права человека, которыми обладает беженец, в первую очередь – неотъемлемые права на жизнь, свободу и личную безопасность. Одновременно «меры по защите» могут быть сосредоточены на решении конкретных проблем данного беженца, в частности, на обеспечении, чтобы ни один беженец не был возвращен в страну, где он окажется в опасности; чтобы лица, ходатайствующие о предоставлении убежища, имели доступ к процедуре, проводимой со знанием их положения, и чтобы каждый беженец был признан таковым, чтобы не допускались высылка и чтобы выдавались проездные документы и удостоверение личности.

В реализацию Закона РК «О беженцах» и Распоряжения Премьер-Министра РК от 19 января 2010 года №7 «О мерах по реализации Закона РК от 4 декабря 2009 года «О беженцах» Министерством труда и социальной защиты населения РК проделана определенная работа. *Так, внесены изменения и дополнения в десять нормативных правовых актов, регламентирующих применение Закона РК «О беженцах».*

В соответствии со ст. 4. в Законе «О беженцах» дифференцированы *Основные принципы государственной политики по вопросам беженцев, предполагающие:* 1) обеспечение лиц, ищущих убежище, и беженцев правом на убежище в соответствии с порядком, установленным настоящим Законом; 2) недопустимость дискриминации по мотивам социального происхождения, расы, национальности, гражданства, вероисповедания и политических убеждений при проведении процедур по присвоению статуса беженца; 3) соблюдение конфиденциальности информации о личной жизни лиц, ищущих убежище, и беженцев; 4) содействие воссоединению разлученных семей лиц, ищущих убежище, и беженцев; 5) защита прав детей-беженцев, находящихся в Республике Казахстан, в соответствии с законодательством Республики Казахстан о правах ребенка; 6) недопущение высылки лиц, ищущих убежище, и беженцев при наличии оснований, предусмотренных ч. 2 п. 2) ст. 18 Закона «О беженцах». В соответствии со статьями 5, 6, 7 Закона определены компетенции Правительства Республики Казахстан,

уполномоченного органа, и иных государственных органов по проблемам беженцев.

В 2011 г. в территориальные департаменты Комитета по миграции обратилось с ходатайством лиц, ищущих убежище – 232 семей, 542 человек. Рассмотрено 96 семей, 116 человек. Из них признаны беженцами 6 семей, 20 человек (2 семьи 11 человек из Кыргызстана, и 4 семьи 9 человек из Афганистана) Отказано 79 семьям 247 человек. На рассмотрении 57 семей 179 человек.

По состоянию на 1 июля 2010 г. число признанных беженцев в Республике Казахстан составляет 597 человек или 233 семей. Из них: по национальному составу контингент беженцев составляет: хазара – 98 человек, пуштуны – 132 человек, таджики – 323 человек, узбеки – 27 человек, другие национальности – 17 человек [178].

В третьем подразделе исследования «Внешняя миграция и межнациональные отношения. Проблемы (оралманов) этнической миграции в Республике Казахстан» исследователь анализирует проблемы, связанные с этническими проблемами, которые не решаются одной политической или социально-культурной акциями и нуждаются в механизме нормативно-правового регулирования и разрешения. Этнические отношения - чрезвычайно сложная, тонкая сфера общественной жизни общества. Следовательно, совершенствование государственной политики по управлению этнокультурным многообразием имеет особую значимость для Казахстана, полиэтничного государства, вносящие свой вклад в демократические преобразования, осуществляемые в стране. В действительности, полиэтничный состав государства несет в себе не только позитивный потенциал, но и целый ряд проблем, осмысление и учет которых необходимы для обеспечения определенного баланса в межэтнических отношениях.

В период с 1989 по 1999 годы произошли изменения в демографической структуре страны - титульный (казахский) этнос переступил порог этнического доминирования, составив 62,3% от общей численности населения страны, существенно изменился численный этнический состав различных территорий республики. Прослеживается отсутствие роста или сокращение удельного веса населения всех этнических групп. При этом общее число национальностей, представленных в республике не сокращается, и тенденция к сокращению абсолютной численности населения по ряду национальностей не носит нарастающего характера.

Учеными и практиками признано, что важным итогом Второй Мировой войны явилось осознание международным сообществом необходимости *международно-правового регулирования прав и свобод национальных меньшинств. Проблемы межэтнических отношений перестали быть сугубо внутренним делом государства. На международном уровне были разработаны минимальные стандарты прав человека, в том числе, вытекающие из расовых, этнорасовых (этнических) различий,*

которые должны были при содействии международных механизмов способствовать формированию цивилизованных отношений внутри государств-участников соответствующих международно-правовых договоров, основанных на равноправии всех этнических групп.

Основополагающими международно-правовыми документами ООН в рассматриваемом вопросе являются: Всеобщая декларация прав человека, 1948 г.; Конвенция по предупреждению и наказанию преступления геноцида, 1948г.; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, 1965г.; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, 1966 г.; Международный пакт о гражданских и политических правах, 1966 г.; Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, 1992 г.

Необходимо отметить, что проблемы обеспечения, защиты или поощрения прав «этнических меньшинств» нельзя рассматривать без учета общего состояния прав всех проживающих в государстве людей. Этническое напряжение возникает тогда, когда внутри любой этнической группы возникает беспокойство и страх за возможную маргинализацию или насильственную ассимиляцию. По мере сохранения и развития своей культурно-языковой целостности этноменьшинства становятся восприимчивыми к идее «гражданского общества».

Правовое положение этнических меньшинств в государстве определяется внутренним национальным законодательством, которое должно быть приведено в соответствие с ратифицированными международно-правовыми договорами. Фактическое положение национальных меньшинств определяется уровнем практической реализации ими гарантированных силой государства прав и свобод. Современное международное право устанавливает обязанность государства обеспечивать лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, права, свободы и возможности для развития, равные тем, которыми пользуется большинство населения страны или ее территориального подразделения [83, с. 431]. Это, в частности, закреплено в нормах, содержащихся в *Международном пакте о гражданских и политических правах*, который справедливо относят к числу актов, устанавливающих общепризнанные принципы и нормы международного права.

Анализ основных положений договоров и соглашений, подписанных в рамках СНГ, в сфере прав и свобод человека и прав и свобод этнических общностей (национальных меньшинств), дает основание для следующего вывода: Договорно-правовая система защиты прав человека в рамках СНГ основана на международных стандартах. Во всех перечисленных договорах и соглашениях выражается стремление соблюдать общепринятые международные стандарты и привести в соответствие с ними внутреннее законодательство и правоприменительную практику.

Вместе с тем, процесс унификации национального законодательства и создания межгосударственных механизмов обеспечения правоприменения еще не создан. В этой связи, с учетом особенностей транзитного общества, характеризуемого распадом прежних связей и нестабильностью всего спектра общественных отношений, есть необходимость в разработке концепции прав и свобод человека, учитывающей региональную специфику проблем и способы их разрешения.

Конституция Казахстана не только признает, но и гарантирует права и свободы человека. При этом права и свободы признаются абсолютными и неотчуждаемыми, принадлежащими каждому от рождения [1]. *Полагаем, что отсутствие законодательного определения понятий «дискриминация», «расовая дискриминация», а также специального антидискриминационного законодательства препятствует системному и всестороннему, более полному обеспечению и защите прав национальных меньшинств.*

Казахстан является участником *Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам* от 21 октября 1994 г., принятой в рамках СНГ. В связи с данным обстоятельством, Казахстан должен руководствоваться определением лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, приведенным в ст. 1 данной Конвенции. *«Принадлежащими к национальным меньшинствам, признаются лица, постоянно проживающие на территории договаривающейся Стороны и имеющие ее гражданство, которые по своему этническому происхождению, языку, культуре, религии или традициям отличаются от основного населения данной договаривающейся Стороны»*[38,39].

Законодательство Казахстана гарантирует гражданам свободу выбора языка обучения, а в местах компактного проживания национальных меньшинств - на их родном языке. Характерной особенностью Казахстана является малая доля представителей этнических групп владеющих государственным языком страны проживания, и в то же время значительная часть представителей титульной нации и этнических групп владеет русским языком. В Казахстане их реализация не обеспечена всем необходимым комплексом подзаконных актов, отвечающих буквальному смыслу и духу нормы Конституции или соответствующего закона.

Не сформирован эффективный и доступный механизм реализации правовых норм. Отсутствуют необходимые процедуры реализации прав, предупреждения и установления фактов дискриминации восстановления нарушенных прав и привлечения виновных лиц к ответственности. Отсутствие соответствующего правоприменительного опыта, включая судебную практику, осложняется недостаточной юридической осведомленностью граждан и государственных чиновников, нежелание открыто обсуждать и решать вопросы этнической дискриминации. Кроме того, республика подписала «Конвенцию об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам» в рамках соглашения Содружества Независимых Государств от 19 июля 1994 г. в г. Москва.

Необходимо отметить, что, несмотря на отсутствие специализированного закона о защите прав этнических меньшинств, нормативно-правовая база Казахстана опирается на защиту прав личности и вытекающие из этого обязательства о равенстве граждан Казахстана, в первую очередь, исходя из Конституции Республики Казахстан. В основном законе провозглашено, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, вероисповедания, политических и религиозных убеждений, признаются и гарантируются основные права и свободы человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами.

Но, как признает Правительство Республики Казахстан, поскольку факты дискриминации национальных меньшинств в нашей стране все же существуют, то и проблема защиты их прав от дискриминации остается актуальной. Законом «О государственном языке» признается, что в республике обеспечивается свободное развитие языков других национальностей, проживающих в стране. В Республике Казахстан каждый гражданин имеет право свободного выбора языка общения. В п. 2, 3. Ст. 7 Конституции Республики Казахстан предусматривается, что в государственных организациях и органах местного самоуправления на территории компактного проживания национальных групп наряду с государственным языком вправе применять их родной язык. Лицам, не владеющим этими языками, обеспечивается соответствующий перевод [1].

Проанализируем нормы национального законодательства относительно другой важной категории миграционной политики в Казахстане. Впервые правовая регламентация статуса оралманов в Республике Казахстан была основана на законе Республики Казахстан «О иммиграции» от 26 июня 1992 г.[3], касательно квоты. На тот период понятия «репатрианты» и «оралманы» в национальном миграционном законодательстве использовались как синонимы.

Закон составлял правовую основу регулирования и организационно-целевого обеспечения переселения в республику этнических казахов, создания необходимых условий жизни на новом месте для беженцев, для лиц и семей, возвращающихся на свою историческую Родину. Целью закона была организация переселения казахов из-за рубежа, для чего планировалось создание специального иммиграционного ведомства, а также образование Государственного иммиграционного фонда, в котором устанавливались ежегодные квоты иммиграции. Согласно ст. 6 данного закона Президент Республики Казахстан по представлению Кабинета министров Республики Казахстан устанавливал квоту иммиграции на каждый календарный год. Квотой определялись предельное число и виды иммигрантов с указанием стран, из которых они прибывали, материально-финансовые ресурсы, необходимые для их приема, обустройства и адаптации, а также регионы, куда они должны переселяться, типы хозяйств, в которых они должны быть трудоустроены.

В Республике Казахстан вопрос возвращения казахов на их историческую родину был связан с проблемами беженцев, потому что часть казахов, живущих за рубежом, нуждалась в государственной защите.

После принятия Закона РК «О миграции населения» от 13 декабря 1997 г. Правительство Казахстана учредило *Департамент миграции при Министерстве труда и социального обеспечения, которое в последствие было преобразовано в Агентство по миграции и демографической политике.* В 1995 г. в государственный бюджет была введена специальная статья расходов, связанных с репатриационными мероприятиями. Целью этнической репатриации является воссоединение этнических казахов на своей исторической родине, соединение народа в единое целое и в конечном итоге обеспечение суверенитета Республики Казахстан.

Особое значение имеет также Концепция миграционной политики Республики Казахстан, согласно которой должна оказываться полная поддержка переселению и местному приему оралманов, их адаптации в местах проживания [22], а также указ Президента «О квоте иммиграции оралманов на 2005 – 2007 гг.». Государство ставит перед собой задачу - провести координацию программ поддержки оралманов с программами социально-экономического развития областей (регионов) Казахстана, стоит отметить, что процесс репатриации в Казахстане происходит согласно выделяемой государством ежегодной квоте миграции [19].

В прямой взаимосвязи с государственно-правовым регулированием репатриации соотечественников стоит государственная политика в отношении соотечественников за рубежом. В 2004 г. была принята Государственная программа поддержки соотечественников, проживающих за рубежом на 2005-2007 годы [20].

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что целью государственной политики в отношении соотечественников за рубежом является создание государственной системы по социально-экономической, правовой защите и поддержке соотечественников, проживающих за рубежом, как составной части единой казахской нации; это и совершенствование нормативной правовой базы по вопросам поддержки соотечественников, проживающих за рубежом; создание условий для налаживания тесных экономических контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом; создание условий для поддержания на постоянной основе культурно-гуманитарных связей с соотечественниками, информационное обеспечение, создание условий для подготовки соотечественников, проживающих за рубежом, к обучению в учебных заведениях Республики Казахстан, содействие в консолидации зарубежной казахской диаспоры.

Так, согласно официальным данным, представленным Министерством труда и социальной защиты населения РК, с 1991 года по 1 апреля 2006 года приняла 505212 (128343 семей) оралманов из стран ближнего и дальнего зарубежья. Основными странами прибытия оралманов являются: Узбекистан

– 312942 чел. (61,9 %) , Монголия – 74478 чел.(14,7 %), Туркменистан – 44027 (8,7 %), Китай – 28134 чел. (5,6 %) [139, с. 61-63].

Наметилась и обратная тенденция, так уменьшилась иммиграция – в Казахстан прибыли 53,4 тыс. человек, что на 20,0% меньше уровня 2005 года. Как выше отмечалось: основными странами исхода являются Узбекистан - 47% мигрантов, Россия – более 20%, и Китай – 11%. Начиная с 1993 года, переселение этнических иммигрантов регулируется установлением квоты иммигрантов, например, с 2005-2008 гг. квота составляла 15 тыс. семей ежегодно. С 2009 года в соответствии с поручением Главы государства, квота иммиграции оралманов увеличена до 20 тыс. семей в год [123].

Финансирование программы будет осуществляться за счет и в пределах средств республиканского и местных бюджетов, а также иных источников, не запрещенных законодательством Республики Казахстан. Всего на реализацию Программы по возвращению оралманов в 2009 -2011 гг. потребуется по экспертным данным Правительства порядка 197 795,6 млн. тенге, из них дополнительно 118 073,7 млн. тенге: из республиканского бюджета: - в **2009** году – 17 551,5 млн. тенге; - в **2010** году – 85 267,3 млн. тенге, в том числе дополнительно 53 338,1 млн. тенге; - в **2011** году – 76 737,7 млн. тенге, в том числе дополнительно 54 580,1 млн. тенге.

В соответствии со Стратегией территориального развития Республики Казахстан до 2015 г. основными регионами расселения оралманов будут являться Северная, Южная и Центральная оси территорий страны [8]. Внутри макрозон расселения оралманов будут осуществляться: а) вокруг городов-лидеров и опорных городов национального и регионального уровней. Казахстану предстоит сформировать семь малых городов-спутников с присущими им экономической специализацией и развитыми рынками труда. По расчетам, для реализации прорывных проектов в городах-лидерах и опорных городах необходимо не менее 390 тыс. человек. б) в приграничных населенных пунктах для: стабилизации численности населения; повышения административной значимости крупных приграничных районов и предупреждения демографического давления со стороны трудоизбыточных регионов соседних государств; в) в сельских населенных пунктах с высоким и средним потенциалом;

Потенциальная емкость таких населенных пунктов по Южной оси территориального развития составляет – 898,6 тыс., по Центральной оси – 77,7 тыс. человек. За период 2009 – 2011 годы предусматривается обеспечить жильем 23,2 тыс. семей [173].

Глава четвертая «Механизмы государственно-правового регулирования миграционных процессов в Республике Казахстан» состоит из трех подразделов. В первом подразделе «Международные стандарты в сфере законодательного регулирования миграционной политики» автором обосновывается, что Республика Казахстан присоединилась к Международной Конвенции ООН «О защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей». Конвенция ООН применяется в

течение всего процесса миграции трудящихся – мигрантов и членов их семей, который включает подготовку к миграции, выезд, транзит, период пребывания и оплачиваемой деятельности в государстве работы по найму, а также возвращения в государство происхождения или государство обычного проживания.

В числе важнейших проблем в Казахстане - нелегальная миграция, когда на территории республики оказываются нелегалы из Китая, Афганистана, Таджикистана, Кыргызстана и других стран, что сопровождается целым рядом негативных последствий: контрабандой наркотиков, оружия, ухудшением криминогенной обстановки. В этих условиях перед Казахстаном стоит задача упорядочения контроля над нелегальной миграцией при одновременном урегулировании процессов привлечения и использования иностранной рабочей силы.

Второй подраздел четвертой главы «Правовое регулирование внешней нерегулярной миграции в Республике Казахстан» посвящен анализу нерегулярной миграции, как одного из сложнейших явлений, наиболее сложно поддающееся анализу, правовому регулированию.

Так, трансграничное передвижение предполагает, что незаконный ввоз не может иметь места в пределах границ одного государства и обязательно включает пересечение границы, что не является обязательным элементом иных правонарушений, установленных в соответствии с Протоколом против незаконного ввоза мигрантов, или иных его положений.

Полагаем, что следует учитывать такие обстоятельства, когда государства должны обеспечивать распространение признанных прав человека и положений международного права на всех мигрантов, в том числе на незаконно ввезенных, что предусмотрено ст. 19 Протокола. Вопрос соблюдения прав человека – один из существенных аспектов незаконного ввоза мигрантов в силу порождающих эту практику причин, самого процесса и его последствий. В совокупности речь идет о различиях в государственном подходе к миграции и ситуации на рынках труда в странах отправления и назначения мигрантов. Понятие отрицательного влияния бедности на возможность реализовывать права человека очевидным образом присутствует во всевозможных международных нормативно-правовых документах в области прав человека. Стоит признать правильной точку зрения кыргызстанского исследователя К.С. Исабекова, который утверждает что: «В силу участия организованных преступных группировок и использования перекрестных каналов незаконного ввоза товаров проблема незаконного ввоза мигрантов приобретает более широкие масштабы, а связанная с ним деятельность становится все более опасной» [166, с. 20].

Проведенный анализ позволил обосновать положение о том, что на миграционные процессы в Казахстане влияет экономическое положение внутри страны. Незаконный ввоз мигрантов, согласно законодательству Республики Казахстан, не является отдельным административным или уголовным преступлением. Так, Уголовный кодекс Республики Казахстан предусматривает наказания: за торговлю людьми; организацию нерегулярной

миграции; неоднократное нарушение правил привлечения и использования иностранной рабочей силы; незаконное пересечение государственной границы; подделку, изготовление, сбыт или использование фальшивых документов, штампов, печатей и бланков.

В третьем подразделе четвертой главы «Правовое регулирование внутренней миграции в Республике Казахстан» исследователь анализирует проблемы, связанные с проблемами внутренней миграции. На момент Национальной переписи населения 2009 года в Казахстане проживало 16009597 жителей, из которых 10033419 (62,7%) не изменяли своего места жительства с рождения, а 5976178 (37,3%) человек мигрировали в Казахстан, в том числе приехали из стран СНГ (3,4% от общей численности населения), или из стран дальнего зарубежья (0,7%), или участвовали во внутренней миграции (23%), а 9,6 % жителей Казахстана не указали направление своей миграции, так мигрировали до 1999 года.

Из проведенного анализа статистических данных, самые высокие показатели внутренней миграции приходились на внутриобластные переселения. Лидерами внутриобластных прибытий были Западно-Казахстанская (89,6% от всех прибытий в область), Костанайская и Восточно-Казахстанская (по 88,8%), Южно-Казахстанская (85,8%), Кызылординская (83,3%), Актюбинская (82,0%) области [139, с. 61-63].

Следует иметь в виду, что изолировано анализировать показатели прибытия и выбытия населения по областям было бы недостаточно, что предполагает проведение комплексного анализа, следовательно, на основании относительных показателей прибытия, выбытия и сальдо миграции населения по областям с учетом численности жителей, то есть в расчете на 1000 человек населения области (города) в промилле (%).

Правительством Республики Казахстан ведется всесторонний анализ миграционных процессов, с целью проведения сбалансированной политики экономических реформ, прорывных проектов. Так, организованное переселение граждан Казахстана предполагает осуществление на основе научно-прогнозированной квоты для внутренних мигрантов, которая формируется, исходя из потребностей зон расселения на основе спроса работодателей по конкретным видам специальностей. Так, квотирование внутренней миграции предусмотрено в проекте закона «О миграции населения» в его новой редакции, который, рассматривается в Парламенте РК (до 2015г.) Так, за 9 месяцев 2010 г. для казахстанских граждан создано – 21,2 тыс. дополнительных рабочих мест, переобучено – 10,2 тыс. человек, прошли повышение квалификации – 11,7 тыс. человек, 1,8 тыс. (ИРС) иностранных рабочих заменено казахстанскими кадрами.

Глава пятая «организационно-правовое регулирование: состояние законодательства по миграции Республики Казахстан» состоит из трех подразделов. В подразделе первом пятой главы «Государственно-правовое регулирование миграционных процессов: цели, методы и способы реализации» исследователь анализирует проблемы, связанные с социально-политическими и экономическими ожиданиями и результатами.

В целях проведения сбалансированной миграционной политики в Республике Казахстан Правительством предпринимаются конкретные меры. Так ведется разработка проекта Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам регулирования миграционных процессов».

Задача Республики Казахстан заключается в создании организационно-правовых условий, обеспечивающих возможность людей перемещаться, получить работу в новых странах, в новых регионах с наименьшими затратами. Под государственно-правовым регулированием понимается деятельность государства, направленная на достижение конкретной цели с применением общих и специфических для этой цели способов или методов действия. Государственно-правовое регулирование миграционных процессов в Республике Казахстан осуществляется посредством конкретных целей и задач Правительства.

В Казахстане существует необходимость внесения дополнений и изменений в проект Закона «О миграции населения», в частности, об ответственности мигрантов за нарушение требований миграционной службы и ответственности должностных лиц за нарушение миграционного законодательства.

В Мажилисе Парламента РК разработан и обсуждается проект нового Закона РК «О миграции населения». Новации проекта Закона заключаются в том, что: законодательно устанавливаются основные виды, типы и формы миграционных потоков; создание селективного механизма управления миграционными потоками; совершенствование институциональных условий обновления миграционной политики; создание целостной системы мониторинга, анализа, прогнозирования и планирования миграционных потоков.

В проекте нового Закона «О миграции населения», в политике миграционной этнической миграции наряду с сохранением преемственности (квота, присвоение статуса «оралман») вносятся определенные изменения: повышается роль загранучреждений РК в работе с этническими казахами, проживающими за рубежом, в том числе выезжающим на историческую родину; изменен порядок подачи заявления. Если ранее заявления на включение в квоту и присвоение статуса «оралман» подавались по мере въезда в РК, то проектом предусматривается возможность подачи заявления и через загранучреждения РК; вводится обязанность возмещения средств, полученных в виде социальной поддержки в случае невыполнения условий при включении в квоту иммиграции.

Взаимодействие со странами СНГ в разрешение миграционной проблематики сопряжено с правовым, экономическим, культурным взаимодействием Казахстана, с Российской Федерацией и приграничными странами Центрально-Азиатского региона - Узбекистаном, Таджикистаном, Кыргызстаном. Диссертант полагает, что формирование социально-экономических и политических предпосылок стабилизации миграционных процессов является сущностью долгосрочной межгосударственной по-

литики, которое осуществляется на основе разработки комплекса мер по усилению интеграционных процессов между государствами.

Второй подраздел пятой главы «Организационно-правовые формы государственного управления в Республике Казахстан» посвящен анализу реализации государственной миграционной политики в РК.

Соискатель полагает, что для создания общего рынка труда в формате СНГ и ЕЭП, ТС, необходимо проводить целенаправленную политику, учитывающую спрос на рабочую силу в государствах Содружества, их социальные и финансовые возможности, прогностические последствия для экономик этих государств. Итогом длительной работы в вопросах законодательного обеспечения и регулирования миграционной политики в государствах – участниках СНГ Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ приняты следующие нормативные документы: «О согласованных принципах регулирования гражданства» (29 декабря 1992 г.); Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств (29 октября 1994 года), раздел 2; Модельный закон «Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ» (1995 г.); Модельный закон «Об общих принципах регулирования вопросов, связанных с беженцами – гражданами бывшего СССР на территориях государств Содружества» (1998 г.); Рекомендации о законодательном обеспечении регулирования миграционных процессов в государствах – участниках СНГ (2007 г.); Рекомендательный глоссарий терминов и понятий в сфере регулирования миграционных процессов в государствах – участниках СНГ (2007 г.); Постановление Межпарламентской Ассамблеи СНГ «О правовом обеспечении согласованной миграционной политики государств – участников СНГ» (2007г.). Пленумом Межпарламентской Ассамблеи СНГ в декабре 2009 г. рассмотрены: Проект Рекомендаций по гармонизации национального законодательства государств – участников СНГ в сфере борьбы с незаконной миграцией; Проект модельного закона «О деятельности частных агентств занятости» [43]. К 2011-12 гг. запланировано принятие следующих документов: Концепции общего миграционного пространства государств – участников СНГ; Модельного закона «О миграции».

В подразделе третьем пятой главы «Совершенствование законодательства в сфере борьбы с незаконной миграцией» анализируются проблемы, связанные с пересечением границ стран СНГ, практически не требующих визы. Все еще сохраняются тесные этнокультурные и социокультурные, общественно-политические и иные взаимосвязи между гражданами новых стран, с общей транспортно-коммуникационной системой, наличием общего языка общения, общностью исторических судеб, ментальностью и психолого-поведенческими репертуарами.

Следует отметить, что анализ законодательных условий, действующих в рамках Евразийского экономического сообщества, выявил недостаточно урегулированные национальными законодательствами проблемы, связанные с порядком регистрации граждан государств – членов ЕвразЭС и организацией миграционного контроля. Эти и другие проблемы

законодательного обеспечения миграционной политики предполагается решать в рамках гармонизации и унификации законодательств государств – членов Евразийского экономического сообщества [134].

Концепция Межгосударственной миграционной политики СНГ определяет единые условия и порядок предоставления для всех государств СНГ унифицированных въездных документов как эффективный и универсальный метод регулирования миграционного потока. Концепция превентивует потоков вынужденной миграции, в том числе незаконной, и вызываемых ею негативных последствий и предлагает создать условия для добровольного возвращения вынужденных мигрантов (беженцев и лиц, ищущих убежище) в места их исхода; гарантирует признание для трудящихся-мигрантов из стран СНГ на всей территории квалификационных характеристик,

Анализ кодифицированных нормативных правовых актов в сфере уголовного и административного законодательства государств – участников СНГ позволяет сделать вывод об определенной общности подходов, использованных законодателями при формировании нормативной правовой базы противодействия незаконной миграции. Однако в национальных законодательствах есть существенные отличия, что при глубоком анализе существующей правоприменительной практики может быть использовано в сфере дальнейшего совершенствования миграционного законодательства.

В Уголовных кодексах государств – участников Содружества содержатся нормы, устанавливающие уголовную ответственность за незаконное пересечение государственной границы. За совершение данного преступления максимальная санкция достигает трех лет лишения свободы, в отдельных случаях – пяти лет. Оправданный интерес вызывает подход белорусских законодателей, использующих институт *административной преюдиции*. Согласно нормам ст. 371 УК Республики Беларусь установлена уголовная ответственность за умышленное незаконное пересечение государственной границы Республики Беларусь, совершенное в течение года после наложения административного взыскания за такое же нарушение. Аналогичный подход использован и в Республике Казахстан. Статья 330-3 УК РК регламентирует состав преступления, связанного с неоднократным приемом на работу работодателем иностранцев и лиц без гражданства, пребывающих на территории Республики Казахстан без соответствующего разрешения уполномоченного органа.

Следует отметить, что предусмотренные национальными административными кодифицированными актами (административными кодексами) перечни составов административных правонарушений в сфере миграции являются во многом однородными и предусматривают ответственность: за нарушение режима пребывания (проживания); незаконное осуществление трудовой деятельности. Соответственно, в большинстве случаев национальные законодательства государств-участников СНГ (Россия, Беларусь, Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Украина) выделяют в отдельные составы административных правонарушений деяния,

связанные с нарушением миграционного законодательства работодателем или принимающим иностранного гражданина или лица без гражданства, юридическим, должностным или физическим лицом.

ВЫВОДЫ

Проведенное исследование позволяет сделать определенные выводы:

1. Эволюция теоретико-правовых взглядов на миграцию развивалась по пути определения сущности причин, факторов и закономерных связей в движении населения. В совокупности это позволило установить, что в основе процессов миграции лежат закономерности, обусловленные потребностями развития производства, экономики.

2. Конституция Республики Казахстан создала базу для построения правового, демократического государства, признав человека, его права и свободы высшей ценностью. Одним из неотъемлемых прав человека является закрепленное Конституцией РК право на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства на всей территории Казахстана, свободный выезд за его пределы и беспрепятственное возвращение. Закрепляя это право в п.1, 2 ст. 21, Республика Казахстан признает территорию страны принадлежащей самим гражданам, которые в соответствии со своими интересами и без всяких пропусков могут переезжать из одной местности в другую и определять себе место жительства.

3. Миграция, выполняет в обществе ряд функций экономического и социального характера, в соответствии с которыми предпринята классификация. Многообразие видов, типов и форм миграционного движения населения является предпосылкой существования широкого спектра категорий лиц, которых можно отнести к каждой из перечисленных групп. Вместе с тем, эта градация не унифицирована, категории мигрантов не являются неоспоримыми и исчерпывающими, и в ряде случаев они не ясны, что и требует нормативно-правового закрепления в национальном миграционном законодательстве.

4. Несовершенство законодательной базы по трудовой миграции и отсутствие четкого механизма регулирования миграционных потоков внутри СНГ стали следствием нелегальной миграции и возникновения условий для нарушения прав и свобод человека. Трудовую миграцию целесообразно расценивать как внешнюю занятость населения и важнейшую составляющую внешнеэкономической деятельности Республики Казахстан. Государства должны стать регулятором организационного трудоустройства своих граждан за границей, активно влиять на структуру эмиграционных потоков.

5. Для решения вышеуказанных проблем необходимо регулирование (управление) государством миграционных процессов и дать миграционному процессу законодательное закрепление. Одной из главных причин миграции в Казахстане коренного и русскоязычного населения является экономический кризис, что обусловило развитие так называемого, трудоустройства населения за границей.

6. В Казахстане, как в ряде стран СНГ настоятельно назрела необходимость унификации миграционного законодательства, использования единой выработанной терминологии в сфере национальных законодательств на основе ратифицированных договоров в области миграции. Механизмы миграции представляют собой сложную многосоставную систему, включающую как объективные факторы, так и потребности, интересы, стремления населения. Вхождение Казахстана в ТС и ЕЭП будет способствовать дальнейшей международной интеграции, способствовать созданию новых рабочих мест, оптимизирует деятельность, как фискальных органов, так и миграционных служб государств-участников обозначенных политических альянсов.

7. Неконтролируемый процесс трудовой миграции привел к тому, что сложилась система злоупотреблений в вербовке и эксплуатации граждан Республики Казахстан, зачастую связанная с очевидным нарушением прав человека. Приоритеты в области миграции включают регулирование трудовой эмиграции, предоставление поддержки этническим казахам, вернувшимся на родину, борьбу с нерегулярной миграцией, регулирование пребывания казахстанских мигрантов за рубежом и пограничный контроль.

8. Миграционная политика Казахстана представляет собой неотъемлемую часть общей стратегии социально-экономического развития государства на перспективу. Средством стабилизации миграционных процессов выступает действенность межгосударственных и межправительственных соглашений в сфере трудовой, вынужденной, нелегальной и прочих форм миграции. Под государственно-правовым регулированием понимается деятельность государства, направленная на достижение конкретной цели с применением общих и специфических для этой цели способов или методов действия. Миграция, обладая международными характеристиками, обусловила согласованные действия в области миграции Правительств СНГ и ЕврАзЭС, гармонизируя законодательства, принимая межправительственные соглашения и выработки механизмов реализации.

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ

1. Досжанов, Б.Б. Правовое регулирование миграционной политики в Республике Казахстан [Текст] / Б.Б. Досжанов. – Бишкек, 2011. – 248 с.
2. Досжанов, Б.Б. Некоторые проблемы классификации миграционных процессов [Текст] / Б.Б. Досжанов // Казахстанский журнал международного права. - Алматы, 2009. - № 3 (35). - С.35-38
3. Досжанов, Б.Б. Миграционные процессы как объект теоретико-правового исследования [Текст] / Б.Б. Досжанов // Научные труды «Әділет». - 2009. - № 4. - С. 152-156.
4. Досжанов, Б.Б. Некоторые проблемы государственно-правового регулирования миграции населения [Текст] / Б.Б. Досжанов //

- Международный научно-популярный журнал «Наука и жизнь Казахстана». - 2009. - № 5-6. – С. 24-29.
5. Досжанов, Б.Б. Развитие внешних и внутренних миграционных процессов в Казахстане и Кыргызстане (историко-правовой аспект) [Текст] / Б.Б. Досжанов // Вестник Казахского национального педагогического университета им. Абая. Серия юридическая. - 2009. - № 4 (18). – С. 52-56.
 6. Досжанов, Б.Б. Организационно-правовые проблемы репатриантов в Германии (вопросы преемственности) [Текст] / Б.Б. Досжанов // Вестник университета им. Д.А. Кунаева. - 2009. - № 4(33). – С. 61-67.
 7. Досжанов, Б.Б. Некоторые особенности конституционно-правового статуса оралманов в Республике Казахстан [Текст] / Б.Б. Досжанов // Известия ВУЗОВ. - 2009. - № 7. - С. 236-239.
 8. Досжанов, Б.Б. Некоторые проблемы казахской диаспоры (историко-правовой и организационный аспекты) [Текст] / Б.Б. Досжанов // Концепция правовой политики РК на период с 2010 по 2020 гг. – перспектива устойчивого развития государства: материалы республ. научно-практической конф. – Алматы, 2009. – С. 89-95.
 9. Досжанов, Б.Б. Некоторые вопросы криминологической характеристики коррупционной преступности [Текст] / Б.Б. Досжанов // Проблемы формирования правовой культуры современного Казахстана: материалы межд. научно-практической конф. - Уральск, 2009. – С. 201-204.
 10. Досжанов, Б.Б. Половая свобода личности [Текст] / Б.Б. Досжанов // Вестник КазНУ им. аль-Фараби. Серия юридическая. – Алматы, 2010. - № 1(53). - С. 59-63.
 11. Досжанов, Б.Б. Основные правовые принципы охраны здоровья населения Республики Казахстан [Текст] / Б.Б. Досжанов // 15 лет конституции РК: проблемы теории и практики: материалы научно-теоретической конф. - Алматы, 2010. – С. 74-76.
 12. Досжанов, Б.Б. Проблемы законодательного обеспечения миграционной политики в Казахстане [Текст] / Б.Б. Досжанов // Право и политика. – 2010. - № 1. - С. 36-39.
 13. Досжанов, Б.Б. К вопросу о правовом статусе репатриантов в Кыргызской Республике [Текст] / Б.Б. Досжанов // Ученые записки Академии экономики и права. – Алматы, 2010. - № 1 (18). - С. 219-222.
 14. Досжанов, Б.Б. Об анализе международно-правовых вопросов гражданства [Текст] / Б.Б. Досжанов // Проблемы развития конституционализма в Казахстане: материалы международной научно-практической конференции. - Алматы, 2010. – С.-....
 15. Досжанов, Б.Б. Проблемы правового регулирования трудовой миграции в Республике Казахстан [Текст] / Б.Б. Досжанов // Проблемы совершенствования политической системы казахстанского общества в современных условиях: материалы республ. научно-теоретич. конф., посвящ. 80-летию академика НАН РК Г.С. Сапаргалиева. - Алматы, 2010. – С. 200-205.

16. Досжанов, Б.Б. Некоторые проблемы законодательного обеспечения миграционной политики в Казахстане [Текст] / Б.Б. Досжанов // Вестник Кыргызской государственной юридической академии. - 2010. - № 1. - С. 79-86.
17. Досжанов, Б.Б. О государственно-правовом регулировании внешней миграции в Казахстане [Текст] / Б.Б. Досжанов // Известия ВУЗОВ. - 2010. - № 4. - С. 213-216.
18. Досжанов, Б.Б. Оралмандар - көні- қон құқығының субъектісі ретінде [Текст] / Б.Б. Досжанов // Садықов оқулары: халықаралық ғылыми-теориялық конференция. Абай атындағы Қазақ ұлттық педагогикалық университеті. – Алматы, 2010. – С. 153-155.
19. Досжанов, Б.Б. К вопросу о международных стандартах в сфере законодательного регулирования миграционной политики [Текст] / Б.Б. Досжанов // 15 лет Конституции РК – модернизация Казахстана в политической, экономической, социальной сферах: материалы междунар. научно-практической конф. – Семей, 2010. – С. 167-175.
20. Досжанов, Б.Б. О некоторых аспектах совершенствования законодательства в сфере борьбы с незаконной миграцией [Текст] / Б.Б. Досжанов // Вестник КазНПУ им. Абая. Серия «Юриспруденция». - Алматы, 2010. - № 3 (21). - С. 68-74.
21. Досжанов, Б.Б. О некоторых правовых проблемах массовой миграции [Текст] / Б.Б. Досжанов // Вестник КазНПУ им. Абая. Серия «Юриспруденция». - Алматы, 2010. - № 4 (22). - С. 8-12.
22. Досжанов, Б.Б. О некоторых проблемах и путях решения незаконной миграции в Республике Казахстан [Текст] / Б.Б. Досжанов // Правовая реформа в Казахстане. - Алматы, 2010. - № 4 (52). - С. 3-8.
23. Досжанов, Б.Б. Об организационно-правовых формах и аспектах управления миграции в Республике Казахстан [Текст] / Б.Б. Досжанов // Научные труды «Әділет». - Алматы, 2011. - № 1.– С. 17-20.
24. Досжанов, Б.Б. Оралмандардың көші –қон құқығының субъектісі ретіндегі құқықтық мәртебесі [Текст] / Б.Б. Досжанов // Научно-правовой журнал «Әділ сот». - Алматы, 2011. - № 1. - С. 26-29.
25. Досжанов, Б.Б. О проблемах миграционного потенциала Казахстана в контексте государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом [Текст] / Б.Б. Досжанов // Право и политика. - 2011. - № 1,2. - С. 390- 395.
26. Досжанов, Б.Б. О проблемах этнической миграции в Республике Казахстан [Текст] / Б.Б. Досжанов // Наука и новые технологии. – 2011. - № 1. - С. 209-214.
27. Досжанов, Б.Б. О международных стандартах законодательного регулирования миграционной политики в Республике Казахстан [Текст] / Б.Б. Досжанов // Наука и новые технологии. – 2011. - № 2. - С. 235-239.
28. Досжанов, Б.Б. О правовых и социолого-статистических аспектах миграционных процессов в Казахстане [Текст] / Б.Б. Досжанов //

- Вестник академии МВД КР им.генерал-майора милиции Алиева Э.А. – 2011. - № 2. - С. 62-67.
29. Досжанов, Б.Б. О некоторых проблемах управления миграционными процессами на современном этапе в Казахстане [Текст] / Б.Б. Досжанов // Садыковские чтения: материалы международной научно-теоретической конференции. – Алматы, 2011. – С. 121-124.
 30. Досжанов, Б.Б. К проблеме имплементации международных стандартов в сфере законодательного регулирования миграционной политики в Казахстане [Текст] / Б.Б. Досжанов // Известия ВУЗОВ. - 2011. - № 3. - С. 218-221.
 31. Досжанов, Б.Б. Правовые проблемы управления миграционными процессами на современном этапе в Казахстане [Текст] / Б.Б. Досжанов // Право и политика. – 2011. - №4. – С. 44-46.
 32. Досжанов, Б.Б. К вопросу о теоретико-правовых аспектах миграционной политики в Республике Казахстан [Текст] / Б.Б. Досжанов // Наука и новые технологии. – 2011. - № 7. - С. 193-197.
 33. Досжанов, Б.Б. Некоторые проблемы имплементации международных стандартов в сфере законодательного регулирования миграционной политики в Республике Казахстан [Текст] / Б.Б. Досжанов // Право и политика. – 2011. - №3. - С.201-204.
 34. Досжанов, Б.Б. О миграционных процессах и их современном состоянии в Казахстане [Текст] / Б.Б. Досжанов // Формирование и совершенствование политической системы в условиях модернизации казахстанского общества (проблемы теории и практики). – Алматы, 2011. – С. 202-211.
 35. Досжанов, Б.Б. Международно-правовые аспекты взаимодействия государств – участников Таможенного союза [Текст] / Б.Б. Досжанов // Интеллектуальная нация – конкурентоспособное государство: материалы междунар. научно-практической конференции, посвящ. 20-летию независимости Казахстана. – Алматы, 2011. – С. 121-128.
 36. Досжанов, Б.Б. Legal Status of Repatriates in the Kyrgyzstan Republic [Текст] / Б.Б. Досжанов // Вестник КазНУ им Абая. Серия юридическая. - Алматы, 2011. - №1(27). – С.19-21.

Досжанов Булат Болатулынын “Казахстан Республикасынын миграция саясатынын конституциялык-укуктук негиздери” темасында 12.00.02 – конституциялык укук; муниципалдык укук адистиги боюнча юридика илимдеринин доктору окумуштуулук даражасын изденип алуу үчүн жазылган диссертациясына

РЕЗЮМЕ

Түйүндүү сөздөр: мамлекеттик миграция саясаты, миграция мыйзамдар жыйыны, миграциялык процесстер, миграция жаатындагы эл аралык укуктук база.

Диссертациялык изилдөөнүн объектиси – Казахстан Республикасындагы мамлекеттик миграция саясаты иш жүзүнө ашырылууда пайда болуучу коомдук мамилелер.

Диссертациялык эмгектин максаты Казахстан Республикасындагы миграцияны мамлекеттик жөнгө салуунун укуктук жана уюштуруу негиздери жөнүндөгү илимий көз караштарды жалпылоо, сыпаттоо жана андан ары тереңдетүү; республикадагы миграция институтун укуктук жөнгө салууну жана ченемдик камсыздоону өркүндөтүү боюнча практикалык сунуштарды иштеп чыгуу болуп эсептелет.

Диссертациялык изилдөөнүн усулдары - формалдык-логикалык, тарыхый-укуктук жана системалык усулдар, социологиялык-статистикалык жана салыштырма укук таануу усулдары. Изилдөөлөр ченемдик-укуктук булактардын кеңири катмарына таянат: Казахстан Республикасынын Конституциясы, Казахстан Республикасынын “Миграция жөнүндө” мыйзамы, “Казахстан Республикасындагы чет элдик жарандардын укуктук абалы жөнүндө” мыйзам күчүнө ээ жарлык, Казахстан Республикасынын “Казахстан Республикасынын жарандыгы жөнүндө” мыйзамы, Казахстан Республикасынын “Качкындар жөнүндө” мыйзамы, Казахстан Республикасынын “Административдик укук бузуулар жөнүндө” кодекси, Казахстан Республикасынын Жарандык кодекси, Казахстан Республикасынын Жаза-укук кодекси, Казахстан Республикасынын Бажы кодекси ж.б.

Диссертациянын жаңылыгы изилдөөнүн Казакстан Республикасындагы миграция процесстерин конституциялык-укуктук жөнгө салуунун теориялык жана практикалык көйгөйлөрүн иликтеген биринчи комплекстүү монографиялык изилдөө экендигинде. Мында учурдагы ченемдик-укуктук актылар сыпатталып, аларды түрлөргө бөлүштүрүү жүргүзүлгөн, миграция жаатындагы учурдагы ченемдик-укуктук актылардын бул чөйрөдө өнүгүп жаткан коомдук мамилелер менен карама-каршылыктары аныкталган; миграция чөйрөсүндөгү конституциялык-укуктук жөнгө салуунун стратегиялык мааниси белгиленген.

Диссертациялык материалдардын колдонулуу денгээли. Теориялык, методологиялык, практикалык тыянактар жана сунуштар Казахстан Республикасынын өнүгүү кызыкчылыктары үчүн мамлекеттин миграциялык саясатын ишке ашыруунун эң алгылыктуу, эффективдүүлүгү далилденген жолдорун өздөштүрүүгө түрткү боло алат.

РЕЗЮМЕ

диссертации Досжанова Булата Болатулы на тему «Конституционно-правовые основы миграционной политики Республики Казахстан» на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности: 12.00.02 - конституционное право; муниципальное право.

Ключевые слова: государственная миграционная политика, миграционное законодательство, миграционные процессы, международно-правовая база в области миграции.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации государственной миграционной политики в Республике Казахстан.

Цель диссертационной работы состоит в обобщении, анализе и дальнейшем углублении научных представлений о правовых и организационных основах государственного регулирования миграции Республики Казахстан; разработке практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования и нормативного обеспечения института миграции в республике.

Методами диссертационного исследования являются формально-логический, историко-правовой и системный методы, социолого-статистический и сравнительного правоведения. Исследования опираются на обширный диапазон нормативно-правовых источников: Конституция Республики Казахстан, Закон Республики Казахстан «О миграции», Указ, имеющий силу Закона «О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан», Закон Республики Казахстан «О гражданстве Республики Казахстан», Закон Республики Казахстан «О беженцах», Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях, Гражданский кодекс Республики Казахстан, Уголовный кодекс Республики Казахстан, Таможенный кодекс РК и др.

Научная новизна диссертации состоит в том, что это первое комплексное монографическое исследование теоретических и практических проблем конституционно-правового регулирования миграционных процессов в Республике Казахстан, где осуществлен анализ действующих нормативно-правовых актов, их классификация, выявление противоречий между действующими нормативно-правовыми актами в сфере миграции и развивающимися общественными отношениями в данной сфере; определено стратегическое значение конституционно-правового регулирования в области миграции.

Рекомендации по использованию и область применения. Теоретические, методологические и практические выводы и предложения могут способствовать освоению наиболее продуктивных, доказавших эффективность способов осуществления государственной миграционной политики в интересах развития Республики Казахстан.

SUMMARY

for the thesis of Bulat Dosjanov on *the Constitutional and Legal Basics of Migration Policy of Republic of Kazakhstan* to get a doctoral degree in Law (specialty: Constitutional Law; Municipal Law (12.00.02)).

Key words: state migration policy, migration legislation, migration processes, international legislation in the field of migration.

Object of the thesis is public relations to be established in the process of implementing the state migration policy in the Republic of Kazakhstan.

Goal of the thesis is to generalize, analyze and deepen further the scientific views on the legal and organizational basics of state regulation of migration in the Republic of Kazakhstan; as well as to develop practical recommendations on improving the legal regulation and normative provision of the migration system in the republic.

Methods of the thesis are formal and logical, historical and legal, systematic, socio-statistical and comparative legal. The thesis is based on a broad range of legal sources: Constitution of the Republic of Kazakhstan, Law of the Republic of Kazakhstan on Migration, Decree on Legal Status of Foreign Citizens in the Republic of Kazakhstan, Law of the Republic of Kazakhstan on Citizenship of the Republic of Kazakhstan, Law of the Republic of Kazakhstan on Refugees, Code of the Republic of Kazakhstan on Administrative Infringements, Civil Code of the Republic of Kazakhstan, Criminal Code of the Republic of Kazakhstan, Customs Code of the Republic of Kazakhstan and others.

The research novelty of the thesis is that it is the first comprehensive monographic research of theoretical and practical problems of the constitutional and legal regulation of migration processes in the Republic of Kazakhstan where the existing legislation had been analyzed; their classification, identification of contradictions between the current normative and legal deeds in the field of migration and developing public relations in this sphere; defined is a strategic meaning of the constitutional and legal regulation in the field of migration.

Degree of the used materials of the thesis:

Theoretical, methodological and practical conclusions and proposals may enable to master the most effective and proved methods of implementing the state migration policy in the interests of development of the Republic of Kazakhstan.