

УДК 342.721(574)

А. С. Ибраева, В. В. Нездежковский

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА СВОБОДНОЕ ПЕРЕМЕЩЕНИЕ
В СВЕТЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВОВАНИЯ КАЗАХСТАНА В ОБСЕ
В 2010 ГОДУ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ**

Председательствование Казахстана в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в 2010 г. налагает большие обязанности на нашу страну в сфере реализации международных актов и принятия новых правовых актов, направленных на развитие международных отношений между Казахстаном и другими странами. Это председательствование должно дать большой импульс для развития нашей страны, в частности для развития правовой системы РК. Особенно это касается законодательства, регулирующего права человека. Как известно, ОБСЕ — крупнейшая в мире региональная организация, объединяющая 56 стран, расположенных в Северной Америке, Европе и Центральной Азии. Главной целью ОБСЕ является раннее предупреждение и предотвращение кризисных ситуаций, урегулирование существующих конфликтов и постконфликтного восстановления в Европе. ОБСЕ занимается широким кругом задач, среди которых особое место занимают вопросы обеспечения прав человека.

Казахстан вступил в ОБСЕ 30 января 1992 г. Став полноправным членом ОБСЕ, Казахстан принимает активное участие в процессах его дальнейшего развития. В ноябре 2007 г. на Мадридской встрече Совета Министров иностранных дел ОБСЕ было принято решение о председательстве Казахстана в ОБСЕ в 2010 г. Президент РК Н.А. Назарбаев подчеркивает: «Венцом достижений нашей независимости становится председательствование Казахстана в ОБСЕ. Это еще одна высочайшая оценка нашего общего труда. За всю свою многовековую историю казахский народ не привлекал к себе внимания мирового сообщества в такой степени, как это происходит сейчас. С той поры, как Казахстан возник в качестве самостоятельного государства, он еще никогда не удостоивался столь высокого признания. В этом наше с вами величайшее нравственное достижение. Это очевидный успех нашей молодой государственности, это мощный прорыв в эпицентр мира» [1].

Среди проблем, решение которых является незамедлительным для Казахстана, выделим вопросы, связанные с перемещением людей и обеспечением реализации их прав. Отметим, что в конце XX столетия — самого прогрессивного века в истории мировой цивилизации — миграционные процессы охватили небывалое количество людей во всех частях земного шара. Практически все страны постсоветского пространства признали проблему миграции в качестве актуальнейшей. К примеру, в Концепции национальной безопасности России к числу факторов, усиливающих нарастание национализма, национального и регионального сепаратизма, указывается *массовая миграция* и неуправляемый характер воспроизводства рабочей силы в ряде регионов страны.

Миграционные процессы затрагивают и Казахстан. Отметим значение политики репатриации — возвращение на историческую родину этнических казахов. Особая роль в реализации политики репатриации принадлежит Президенту страны Н. А. Назарбаеву. В Послании Президента страны народу Казахстана «Казахстан — 2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев» в 2002 г. отмечается: «В ранг ведущих приоритетов национальной безопасности должна быть выдвинута сильная демографическая и миграционная политика. Если наши государственные органы по-прежнему будут относиться к этому безучастно, то мы на пороге XXI века войдем в след за Россией в ситуацию «демографического креста», когда численность снижается уже не только из-за процессов внешней миграции, но и естественным образом. Эта тенденция должна быть немедленно приостановлена» [2, 33].

Принимаемые государством меры организационного и финансового характера дали определенный положительный эффект. Создана нормативно-правовая база, регулирующая процесс репатриации этнических казахов на историческую родину. Управление миграционными процессами становится первоочередной, политически актуальной задачей, стоящей перед нашим государством, особенно с учетом его многонациональности. В настоящий период формируется новое понимание репатриации и новое ее правовое регулирование. Под репатриацией теперь понимают политику поощрения иммиграции лиц коренной национальности. В этом смысле репатриация по существу близка к культурно-этнической концентрации.

Терминологическое изменение содержания института репатриации получило закрепление в законодательстве РК. Первоначально, в ст. 1 Закона РК «О миграции» от 17 декабря 1997 г., репатриация определялась как возвращение на родину военнопленных, перемещенных лиц, беженцев, эмигрантов, оралманов (т.е. этнических казахов). Таким образом, в этой статье был охвачен как традиционный, так и новый аспект репатриации. В редакции данного закона от 1 апреля 2007 года репатриация определяется как добровольное или вынужденное возвращение граждан РК на свою родину. Тем самым Казахстан рассматривает этническую репатриационную политику в качестве приоритетной, рассчитанной на длительный период.

В юридическом смысле репатриацию следует понимать как специальный, комплексный правовой институт, содержание которого составляют нормы, регулирующие процесс возвращения соотечественников на историческую родину. Нормы этого института содержатся в различных отраслях права — конституционном, административном, трудовом, а также в праве социального обеспечения и т.д.

В Казахстан со времени приобретения независимости на 1 апреля 2009 года вернулись 188 248 семей численностью более 730 тысяч человек.

Однако из-за сложного процесса получения гражданства 46 тысяч переселенцев — оралманов не получили регистрацию и, следовательно, не подпадают под защиту казахстанских законов. Это данные на 1 апреля 2009 года [3].

Это большое количество людей, положение которых практически не регу-

лируется правом. В связи с этим требуется государственный подход к решению этой проблемы. К примеру, Комитет по миграции Министерства труда и соцзащиты населения предлагает принять отдельный закон, который защищал бы права оралманов.

Со своей стороны полагаем необходимым совершенствовать государственное управление миграционными процессами. К примеру, помимо Комитета по миграции Министерства труда и социальной защиты населения, многие государственные органы вовлечены в систему регулирования миграционных вопросов. Ряд центральных исполнительных органов осуществляет полномочия, в той или иной мере затрагивающие процесс репатриации. Министерство юстиции РК совместно с Комитетом по миграции, при консультативной помощи международных организаций, разрабатывает законопроекты в области миграции, которые представляет в Парламент для обсуждения и утверждения. Министерство иностранных дел РК несет ответственность за работу с международными организациями и другими странами по вопросам миграции, поддерживает связь с казахской диаспорой, занимается вопросами межправительственных контактов и соглашений, а также международного сотрудничества в целом в области миграции. Пограничная служба Комитета Национальной Безопасности РК (КНБ) осуществляет проверку подлинности документов и контроль пересечения государственной границы, учет визовых, паспортных данных лиц, пересекающих государственную границу Республики Казахстан и т.д. Министерство финансов РК занимается проблемами финансового обеспечения миграционной политики. Министерство по чрезвычайным ситуациям РК оказывает помощь пострадавшим в случае стихийных бедствий и добровольных перемещений. Министерство труда и социальной защиты населения РК — орган, в компетенции которого находятся основные вопросы миграции.

В этих условиях Комитет по миграции не имеет достаточных полномочий для работы с оралманами. В качестве таковых укажем принцип остаточного финансирования процесса репатриации этнических казахов, отсутствие должного внимания, поскольку основной задачей Комитета стало урегулирование трудовой миграции и борьба с незаконной миграцией.

Комитет по миграции в пределах своей компетенции должен в первую очередь осуществлять реализацию государственной политики в сфере регулирования миграционных процессов.

Серьезную опасность для интересов Казахстана представляет *незаконная миграция*. В 90-х гг. XX в. в Казахстане отмечается резкое увеличение ее роста. Основные причины такого роста имеют *геополитический, внутривнутриполитический и социально-экономический характер*. Одной из причин незаконной миграции являются *недостатки в области международного сотрудничества*. Например, безвизовый режим между Кыргызстаном и Китаем, с одной стороны, и Казахстаном и Кыргызстаном, с другой, приводит к тому, что нелегальные мигранты из Китая проникают в нашу республику через соседнюю Кыргызию. Прибыльным бизнесом стал вывоз мигрантов, который осуществляется криминальными группами с помощью развитой инфраструктуры, передовых

технологий и коммуникаций. Законы Казахстана не предусматривают ответственности за незаконный ввоз/вывоз людей. Серьезной причиной неэффективной борьбы с нелегальной миграцией является *слабая правовая и институциональная база, неразвитость межведомственной кооперации по управлению миграционными процессами*.

На сегодня существует значительное число постановлений, указов и других нормативных актов, регламентирующих положение иностранных граждан в республике, однако в целом законодательную базу по борьбе с незаконной миграцией нельзя признать совершенной. В законодательстве Казахстана не только нет специального закона, но даже отсутствует юридически корректное определение «незаконного мигранта» и «незаконной миграции». В ст. 1 Закона «О миграции населения», принятом 13 декабря 1997 г., дано определение нелегальным иммигрантам как иностранцам и лицам без гражданства, прибывшим на территорию Республики Казахстан самостоятельно, без соответствующего разрешения уполномоченного органа или получившие его обманным путем.

Полагаем, что данное определение явно недостаточно для отражения особенностей незаконной миграции. Так, за пределами правового поля остаются лица, прибывающие вне пунктов контроля, избегающие досмотра официальными лицами, получающие разрешение обманным путем или вступающие в фиктивный брак для того, чтобы обойти иммиграционные законы. Для того чтобы разработать эффективное законодательство необходимо соответствие содержания определений «незаконный мигрант» и «незаконная миграция». В этом отношении представляется наиболее верным определение «незаконного мигранта» из проекта терминологического словаря Международной организации по миграции (МОМ), согласно которому *незаконный мигрант — это иностранец, который въезжает в страну вне пунктов контроля, избегает досмотра официальными лицами, получает разрешение обманным путем или вступает в фиктивный брак для того, чтобы обойти иммиграционные законы*. Согласно этому определению, незаконная миграция включает, среди других, тех, кто не имеет законных (юридических) документов для въезда в страну; въезжает с фальшивыми документами; въезжает в страну с оформленными по закону документами, однако остается сверх разрешенного срока, или иным образом нарушает правила въезда и пребывания [4].

В действительности, понятие *незаконной миграции шире*, поскольку между большинством стран СНГ существует безвизовый режим и многие прибывают в страну «самостоятельно», без специального разрешения, и это не является нарушением закона. Однако, когда прибывшие в РК *нарушают правила регистрации внутри страны, либо остаются работать в Казахстане без лицензии*, то они уже становятся незаконными мигрантами.

В Соглашении о сотрудничестве государств — участников Содружества независимых государств в борьбе с незаконной миграцией (1998 г.) в ст. 1 понятие «незаконные мигранты» определяется следующим образом: *незаконные мигранты — есть «граждане третьих государств и лица без гражданства, нарушившие правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через*

территории сторон, а также граждане сторон, нарушившие правила пребывания на территории одной из сторон, установленные национальным законодательством» [5].

В законе «О государственной границе», принятом в 1993 г., в ст. 15 дается определение нарушителей государственной границы как лиц, пересекающих или пытающихся пересечь государственную границу Республики Казахстан любым способом вне пунктов пропуска или через них, но с нарушением установленных правил пересечения [6].

Одна из самых серьезных проблем незаконной миграции заключается в том, что многие потенциальные нарушители закона первоначально прибывают в страну легально (по туристическим визам или деловым приглашениям), но в нарушение закона остаются в стране по истечении срока визы. Большую роль в предупреждении незаконной миграции играют двух- и многосторонние межгосударственные соглашения и международные договоры. В последние годы такие договоры о сотрудничестве в охране внешних границ, вопросов пограничного контроля и взаимодействии пограничных войск, сокращении вооруженных сил в приграничной зоне и т.д. Республика Казахстан заключила с Кыргызской Республикой, Китайской Народной Республикой, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан, Республикой Узбекистан. Заключено соглашение о сотрудничестве пограничных войск в сфере пограничного контроля в пунктах пропуска через границы государств-участников СНГ с государствами, не входящими в Содружество (1999 г.).

Как известно, Бишкекское соглашение о безвизовом передвижении граждан государств СНГ, подписанное в 1992 г., утратило силу в начале 2001 г., а 30 ноября 2000 г. в Минске Беларусь, Казахстан, Киргизия, Россия и Таджикистан подписали соглашение о взаимных безвизовых поездках граждан, которое еще не вступило в силу, однако временно применяется в этих странах [5].

Одним из последних международных договоров явилось Соглашение о сотрудничестве государств — участников Содружества независимых государств в борьбе с незаконной миграцией, которое было подписано странами-участниками 6 марта 1998 года и ратифицировано Казахстаном в ноябре 2000 г. В Соглашении говорится о том, что незаконная миграция представляет угрозу общественной и национальной безопасности, экономической стабильности; способствует осложнению криминогенной обстановки. Сотрудничество в борьбе с незаконной миграцией рассматривается как одно из важных направлений регулирования миграционных процессов, ставит целью осуществление совместных мер по предотвращению незаконной миграции, стремится обеспечить правовую основу для борьбы с ней. В декабре 2000 г. подписана Конвенция ООН против транснационально организованной преступности и два Протокола против вывоза мигрантов и похищения людей. Казахстан как член ОБСЕ и как председатель ОБСЕ в 2010 году заинтересован в том, чтобы национальное законодательство было приведено в соответствие с международными стандартами и соответствовало принципам деятельности ОБСЕ.

Отметим, что многосторонние встречи регионального уровня, посвященные

сотрудничеству в борьбе с религиозным экстремизмом, терроризмом, распространением наркотиков, неоднократно проходили с участием Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана, а также Узбекистана и Китая. На последней такой встрече в июне 2001 г. в Шанхае, где была сформирована Шанхайская Организация Сотрудничества (ШОС), вопросы борьбы с религиозным экстремизмом, терроризмом, наркотрафиком, незаконной миграцией обсуждались как приоритетные в деле сохранения региональной и национальной стабильности стран-участниц.

Законы РК «О миграции населения», «О гражданстве», «О беженцах», «О государственной границе РК», «О пограничных войсках РК», Закон «О правовом положении иностранных граждан в РК» ярко выражают государственный интерес в сфере регулирования миграционных процессов. В декабре 1998 г. Казахстан присоединился к Конвенции ООН 1951 г. о статусе беженцев. Как председатель ОБСЕ Казахстан в первую очередь должен стремиться к максимальному обеспечению прав и свобод граждан. Это обстоятельство проявляется, прежде всего, в принимаемых новых законах. Парламент РК 4 декабря 2009 г. принял Закон о беженцах. Согласно ст. 1 данного закона беженцем признается иностранец, который в силу обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, национальности, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой своей страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений, или лицо без гражданства, находящийся вне страны своего постоянного места жительства или гражданской принадлежности, которые не могут или не желают вернуться в нее вследствие этих опасений [7].

Получить статус беженца может человек, который преследуется в своём государстве по политическим мотивам. В Казахстане на 1 апреля 2009 г. было зарегистрировано шестьсот двадцать два беженца. И почти все они из Афганистана. Статус беженца предоставляется в Казахстане на год. Иностранец может продлить своё пребывание в Казахстане, но после того как ситуация на его родине стабилизируется беженца могут вернуть на родную землю.

В ст. 4 закона о беженцах указаны основные принципы государственной политики по вопросам беженцев. В силу значимости данной статьи укажем ее полностью: «Основными принципами государственной политики по вопросам беженцев являются:

- 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 частью второй пункта второй статьи 18 настоящего Закона».

На наш взгляд, данный перечень необходимо дополнить принципом гуманизма в отношении беженцев. Сегодня в правовой практике нередки случаи негуманного отношения к беженцам со стороны представителей власти.

Отметим в качестве положительного момента ратификацию в 2005 г. Казахстаном международных документов, таких как Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах. Считаем также необходимым ратификацию Конвенции о статусе апатридов (1954 г.) и Конвенции о сокращении безгражданства (1961 г.), Конвенции ООН о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 г.).

Вместе с тем отметим, что многие виды незаконных миграций являются таковыми по причине неразработанности законодательства и требуют правового регулирования, например, *нелегальная трудовая миграция; незарегистрированные беженцы и лица, находящиеся в ситуации, схожей с ними; лица без гражданства; мигранты, следующие транзитом через Казахстан и не имеющие соответствующих документов* и т.д. Особенно требует своего совершенствования *трудовое законодательство в области импорта иностранной рабочей силы.*

Понятие «незаконные эмигранты» представляется довольно узкой трактовкой нелегальной миграции и незаконной миграции. Необходимо также полностью определить понятие «незаконная иммиграция», «нелегальные или незаконные эмигранты», «незаконная транзитная эмиграция», такое явление как трафик. Также полагаем необходимым в Законе о миграции населения определить уполномоченный орган, являющийся главным в борьбе с незаконной миграцией. Таким может быть *МВД и МИД РК.*

Существующая законодательная база не определяет исчерпывающим образом перечень государственных органов, осуществляющих борьбу с *незаконной миграцией.*

Отметим, что основным органом обеспечения миграционных процессов сегодня является *Комитет по миграции Министерства труда и социальной занятости РК.* Поскольку незаконная миграция является одной из угроз национальной безопасности, то борьбу с ним осуществляют органы, указанные в Законе о национальной безопасности. К силам обеспечения национальной безопасности, согласно ст. 8 Закона о национальной безопасности РК относятся: Вооруженные Силы, другие войска и воинские формирования Республики Казахстан; органы национальной безопасности, внутренних дел, внешней разведки, военной и финансовой полиции, Служба охраны Президента Республики Казахстан, налоговая и таможенная службы, службы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Силы обеспечения национальной безопасности взаи-

модействуют между собой в пределах, установленных законодательством, и взаимно информируют друг друга по вопросам, относящимся к их компетенции. Обеспечение национальной безопасности является обязательным для всех иных государственных органов и организаций, которую они осуществляют в пределах своей компетенции самостоятельно, а также по обращениям сил обеспечения национальной безопасности.

Основными государственными органами борьбы с незаконной миграцией являются *органы внутренних дел*. Они осуществляют оперативно-розыскную деятельность, исполнительные и распорядительные функции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а также в соответствии с законодательством РК осуществляют *выдворение из РК иностранцев и лиц без гражданства*, которые своими действиями создают угрозу или наносят ущерб безопасности общества и государства.

Органы национальной безопасности РК проводят оперативно-розыскные мероприятия и в соответствии с законодательством РК по мотивированным заключениям государственных органов осуществляют меры по недопущению въезда в РК иностранцев и лиц без гражданства, которые своими действиями создают угрозу или наносят ущерб безопасности общества и государства.

В Законе «Об органах национальной безопасности РК» от 21 декабря 1995 г. в ст. 12 закреплено: *органы национальной безопасности* в пределах своих полномочий обязаны участвовать в соответствии с законодательством РК в решении вопросов, касающихся приема в гражданство РК и выхода из гражданства РК, выезда за границу граждан РК, въезда на территорию РК и выезда за ее пределы иностранных граждан и лиц без гражданства, а также режима их пребывания на территории Республики.

Особая роль в предупреждении незаконной миграции принадлежит *пограничной службе*. Сегодня открыты новые пограничные пункты на границе с Кыргызстаном, Туркменистаном, Узбекистаном, ужесточен контроль за прибывающими из Афганистана, туристами из Китая, Пакистана, Шри-Ланки и других стран южного региона и принимающими их туристическими фирмами. Пограничная служба играет большую роль в пресечении незаконной миграции.

Министерство иностранных дел в соответствии с Законом «О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан» осуществляет контроль за соблюдением иностранными гражданами правил пребывания в Казахстане.

В качестве проблемы отметим необходимость улучшения взаимодействия в работе двух ведомств — МИД и Пограничной службы КНБ РК.

Борьба с незаконной миграцией есть важнейшая часть функции государства РК по обеспечению внешней безопасности РК. Для пресечения незаконной миграции в Казахстане разработан ряд правовых и организационных мероприятий. В частности, в МВД РК в 2004 г. созданы специальные механизмы по борьбе с торговлей людьми. В структуре Управления по борьбе с организованной преступностью создан Центр по координации борьбы с особо опасными преступлениями, внутри — отдел по борьбе с терроризмом, экстремизмом и трафиком людей.

В нашей стране реализуется система мер по государственному регулированию и контролю за миграционными и туристическими потоками. Законодательно предусмотрено лицензирование туристической деятельности. Утверждены квалификационные требования к претендующим на получение лицензий на право занятия туристической деятельностью. Однако предпринимаемые меры уполномоченными государственными органами Казахстана по обеспечению надлежащего контроля за порядком пребывания иностранных граждан на территории РК являются недостаточно эффективными. Для того чтобы деятельность государства по недопущению незаконной миграции была эффективной, необходимо строгое контролирование и государственное регулирование миграционных процессов.

Необходимо осуществлять контроль в решении проблем трудовой миграции, включая контроль за привлечением и использованием иностранной рабочей силы, защиту отечественного рынка труда, обеспечение приоритетного права казахстанских граждан на занятие вакантных рабочих мест, легализацию прибывающих на территорию Казахстана трудящихся-иммигрантов, соблюдение работодателями условий трудовых контрактов и т.д.

Организация контроля за своевременным выездом из страны по завершению работы трудовых мигрантов, депортация иностранцев, принятых на работу с нарушением действующего законодательства, это тоже реальные меры по борьбе с нелегальной трудовой миграцией.

Необходимо также создание *аналитического центра*, который занимался бы не только вопросами миграционного характера, но и состоянием демографической ситуации в стране. В свете прогнозируемого резкого увеличения потока мигрантов в будущем, реализация этих мер и обеспечение соответствующей законодательной базы окажутся своевременным вкладом, способным в ближайшее время дать ощутимые результаты.

Как было отмечено выше, одной из причин того, что Казахстан в последнее время все чаще сталкивается с проблемами нелегальной миграции, является несовершенство нашей законодательной базы и «прозрачность» границ со странами СНГ. Именно поэтому преступные группы отработали каналы нелегальной миграции из стран Азии, Ближнего и Среднего Востока, что дает им также возможность провозить через территорию Казахстана наркотические, психотропные вещества и оружие. Не исключается и возможность нелегальной миграции участников вооруженных конфликтов как из государств СНГ, так и из стран дальнего зарубежья.

Несовершенным сегодня является механизм пересечений государственной границы, который определен межправительственным Соглашением о взаимных безвизовых поездках граждан в рамках ЕврАзЭС (Евро-Азиатского Экономического Сообщества). Слишком длинный перечень документов, которые должны оформлять мигранты, бесконечное хождение по государственным учреждениям с целью оформления этих документов подталкивают часть мигрантов к использованию услуг контрабандистов, специализирующихся на нелегальном перевозе людей через границу. Поэтому, на наш взгляд, необходимо

подписать Протокол о сокращении перечня документов к данному Соглашению, действительных для въезда, выезда и пребывания мигрантов на территории ЕврАзЭС, в том числе и на территории Казахстана.

Также необходимо оказание технической помощи пунктам пограничного контроля и *создание единой системы контроля на границе РК*, путем создания совместного командного центра, единой системы связи, компьютерной системы и т.д. Сейчас стоит острая необходимость в специальных инвестируемых мероприятиях по принудительному выдворению лиц, *незаконно* находящихся на территории Республики, поскольку, в основном, предложения о добровольном выезде за пределы республики, иностранцами игнорируются. Отсутствие финансирования влечет за собой незаконные длительные содержания их под стражей в приемниках-распределителях органов внутренних дел, зачастую специально не приспособленных для содержания иностранных граждан.

Одной из наиболее опасных угроз для безопасности страны является проникновение в Казахстан лиц, *осуществляющих подрывную деятельность* против Республики. Недостаточно контролируемая миграционная ситуация в стране используется криминальными элементами для осуществления преступной деятельности. Одной из существенных проблем является то, что работники государственных органов, в обязанность которых входит проверка и выявление таких людей, в ряде случаев злоупотребляют своим служебным положением, берут взятки и не останавливают опасных для государства лиц.

Серьезной опасностью для Казахстана является *незаконное проникновение на территорию РК террористических группировок*. Сегодня в мире идет бескомпромиссная борьба с международным терроризмом. В течение 2001–2005 гг. чудовищные преступления совершены против мирных граждан в самых разных частях нашей планеты, в том числе и на территории государств ОДКБ. Попытки экстремистов расширить свое влияние в Казахстане и распространить свои идеи сегодня реальны как никогда. Так, например, эмиссарами террористических и сепаратистских организаций предпринимаются меры по идеологической и религиозной деятельности среди молодежи. Организации «Хизбут-Тахрир», «Исламская партия Восточного Туркестана», ИДУ и другие пропагандируют идеи джихада, насильственного свержения существующего строя и создание исламского халифата. У членов этих организаций изымается не только пропагандистская литература, но и оружие, боеприпасы. Объектом идеологической обработки нередко становятся молодые казахстанцы, обучающиеся за рубежом, прежде всего в теологических учебных заведениях.

К сожалению, сегодня экстремисты и деструктивные элементы легко *находят места на границе, откуда они могут проникнуть в страну нелегальным образом*. Одной из причин этого является отсутствие единого государственного органа, координирующего работу с нелегальными мигрантами. В Казахстане нужен единый орган, который бы координировал всю работу с нелегальными мигрантами.

Также полагаем необходимым использовать мировой опыт борьбы с неза-

конной миграцией. Так, например, США подразделили иммигрантов на две категории:

- лица, приезжающие на постоянное местожительство;
- лица, приезжающие на временное местожительство.

Постоянное местожительство и «green card» означают одно и то же и разрешают человеку, не являющемуся гражданином США, жить и работать в этой стране. Квота, касающаяся лиц, прибывающих на постоянное местожительство, в настоящее время подразделена на четыре категории, которые, в свою очередь, могут быть подразделены на 4 типа.

К первому типу, по закону США, относятся беженцы — лица, находящиеся вне США. Это не лица, прибывающие в США и обращающиеся за статусом беженца. Статус беженца они получают вне США. США дают им статус беженца, например, в таких местах, как Косово и Руанда. Квота ежегодно устанавливается Конгрессом США, при консультативном участии Правительства. Она составляет от 80 до 100 тыс. беженцев и подразделяется на секции мира в соответствии с количеством стран.

Лица, классифицирующиеся в соответствии с законом США, как обратившиеся за убежищем беженцы, могут въехать в страну и как туристы, и по деловым визам, и вообще без документов. Эти лица обращаются с просьбой о предоставлении убежища, уже находясь в США. Для данных лиц не существует квоты, не существует количественных пределов. Не существует квоты и на воссоединение семей подобных мигрантов в США.

Что касается других категорий, прибывающих на постоянное местожительство, для них существует квота, установленная законом. Ее каждый год устанавливает Конгресс США, и изменяется это число каждые 5–15 лет. Около 700 тыс. виз «на постоянное местожительство» выдаются каждый год. Они подразделяются, например, следующим образом: примерно 70% от 700 тыс. въезжают на основе воссоединения семьи, остальные 30% приезжающих имеют работодателя, желающего получить работника с определенной специальностью. Но эти 30% также включены, в так называемую, визовую лотерею на 100–150 рабочих мест в год. Это касается категории «на постоянное местожительство».

К категории «временное местожительство» относятся студенты, туристы, ученые, которые хотят работать в исследовательских институтах. Здесь не существует квот. На рабочую визу длительностью от 3 до 5 лет есть квоты, и они поднялись от 150 до 180 тыс. в год [8, 45–46].

Таким образом, одним из важнейших факторов обеспечения национальной безопасности РК, в частности внешней безопасности, защиты экономических интересов и интересов граждан РК является *пресечение нелегальной миграции*. Существующая система миграционного контроля неадекватна сложившемуся положению дел. Новые для Казахстана проблемы, связанные с наплывом эмигрантов, требуют координированных усилий государственных органов. Основой для предотвращения и пресечения нелегальной миграции должен стать *комплексный подход к решению данной проблемы и совместные действия исполнительных органов всех уровней: центральных и местных*.

Проблема незаконной миграции представляет собой реальную угрозу для национальной безопасности и решение ее возможно только в комплексе. В целях обеспечения национальных интересов РК в сфере регулирования миграционных процессов на территории республики, борьбы с незаконной миграцией и противодействия международной террористической и иной преступной деятельности необходимо ускорить подготовку законопроектов, устанавливающих ответственность за организацию незаконной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию РК.

Также необходимо четко определить права и полномочия органов государственной власти, осуществляющих иммиграционный контроль; дифференцированную плату за право привлечения иностранных работников с учетом условий и возможностей казахстанского рынка труда; порядок осуществления контроля за поступлением доходов и расходованием государственных средств, направляемых на решение иммиграционных вопросов; изучить накопленный европейскими государствами опыт борьбы с незаконной миграцией в целях его использования при осуществлении мероприятий по совершенствованию законодательства РК в данной сфере.

Таким образом, прогрессивное развитие государства, общества и личности возможно лишь путем соблюдения национальных интересов, отражающих совокупность жизненно важных потребностей страны и степень их удовлетворения. Надежное обеспечение национальных интересов будет означать защищенность их от различных угроз, особенно угроз, исходящих от иностранных элементов, т.е. от внешних.

Председательство Казахстана в ОБСЕ будет способствовать развитию правовой системы и совершенствованию законодательства РК как демократического правового государства. Особенно это касается законов, регулирующих права человека. Закрепление в Конституции РК в качестве высшей ценности человека, его жизни, прав и свобод налагают обязанность на государство и дают личности возможность уверенно смотреть в будущее.

Литература

1. Выступление Президента Н. А. Назарбаева на 17-й ежегодной сессии Парламентской ассамблеи ОБСЕ, Астана, 28 июня 2008 г. // Казахстанская правда. — 2008. — 30 июня.
2. Казахстан — 2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев : послание Президента страны народу Казахстана. Алматы, 2002. 96 с.
3. Гук И. В защиту прав оралманов // Экспресс К. — 2009. — 6 мая.
4. Draft Glossary of Migration Terms. International Organization for Migration Technical Cooperation Centre. — Vienna, 1999. — P. 231.
5. Республика Казахстан. Закон от 12 сентября 1993. О государственной границе // Справочная правовая система «Юриет».
6. Международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан, в сфере обеспечения прав, основных свобод человека, охраны труда, миграционной политики. — Алматы, 2003. — Кн. 2. — 455 с.
7. О беженцах : Закон Республики Казахстан : принят 4 дек. 2009 г.
8. Бейти Ж. Правовые аспекты иммиграции. Опыт принимающих государств // Законодательство в области миграции в Казахстане : материалы междунар. конф. Астана, 2000. С. 45–46.

Аннотация

Ибраева А. С., Нездежковский В. В. Проблемы реализации права на свободное перемещение в свете председательства Казахстана в ОБСЕ в 2010 году: международный и национальный опыт. — Статья.

В статье рассматриваются вопросы совершенствования правового регулирования демографической и миграционной политики Казахстана в преддверии председательства в ОБСЕ. Анализируется законодательство, обеспечивающее репатриацию этнических казахстанцев. Исследуются причины и способы решения проблемы незаконной миграции.

Ключевые слова: свободное перемещение, демографическая и миграционная политика, миграционные процессы, массовая миграция, незаконная миграция, репатриация.

Анотація

Ибраева А. С., Нездежковский В. В. Проблемы реализации права на вільне пересування в світлі головування Казахстану в ОБСЄ у 2010 році: міжнародний та національний досвід. — Стаття.

У статті розглядаються питання вдосконалення правового регулювання демографічної та міграційної політики Казахстану напередодні головування в ОБСЄ. Аналізується законодавство, що забезпечує репатріацію етнічних казахстанців. Досліджуються причини та способи вирішення проблеми незаконної міграції.

Ключові слова: вільне пересування, демографічна та міграційна політика, міграційні процеси, масова міграція, незаконна міграція, репатріація.

Summary

Ibraeva A., Nezdemovsky V. Problems of free movement right realization in the context of Kazakhstan's OSCE chairmanship in 2010: international and national experience. Article.

The article discusses the issues of improving the legal regulation of demographic and migration policy in Kazakhstan on the eve of the presidency in the OSCE. Legislation on the repatriation of ethnic Kazakhs is being analyzed. The reasons and ways to solve the problem of illegal migration are being examined.

Keywords: free movement, demographic and migration policy, migrations, massive migration, illegal migration, repatriation.

УДК 342.72/73:504.05

С. Б. Булеца

ПРАВО ОСОБИ НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ ДЛЯ ЖИТТЯ ТА ЗДОРОВ'Я

На сьогоднішній день все частіше науковці, політики наголошують на тому, що необхідно доводити до відома громадськості інформацію як про стан навколишнього середовища, так і про можливі наслідки впливу на організм людини, тим самим це можливість попереджувати негативні впливи на здоров'я людей. Право громадян на охорону здоров'я, право на медичне обслуговування безпосередньо пов'язане з правом на сприятливе навколишнє середовище. Останнє повинне розглядатися як один з основоположних чинників, що визначають характер реалізації основного права громадян — права на життя і охорону здоров'я. В ст. 293 Цивільного кодексу України передбачено право на безпечне для життя та здоров'я довкілля, яке включає в себе право на достовірну інфор-