

ВОЗВРАТНАЯ МИГРАЦИЯ КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Алаева Гульназ Турсуновна, кандидат юридических наук, доцент кафедры юриспруденции и международного права университета «Туран», (Республика Казахстан). E-mail: alaevagulnaz@mail.ru

Аннотация. На современном этапе развития гражданского общества процессы миграции населения охватывают все большее количество граждан разных государств. При этом отмечается не только тенденция массового выезда из стран исхода, но и желание у людей по истечении определенного мигрирующего этапа, вернуться обратно к себе на историческую родину. Учитывая современные изменения, как к структуре миграции в целом, так и изменения правового регулирования мигрантов, все большее внимание политиков и юристов стало концентрироваться на защите и помощи прав мигрантов – возвращенцев. Мигранты, возвращающиеся обратно в свою страну на добровольной основе, по своей ментальности, экономическому, политическому и социальному статусу отличаются от принудительно выдворяемых мигрантов, следовательно, правовые механизмы добровольной возвратной миграции должны разрабатываться с учетом этих отличий.

Ключевые слова: миграция, миграционная политика, возвратная миграция, правовое регулирование.

RETURN MIGRATION AS AN OBJECT OF LEGAL REGULATION

Gulnaz A. Tursunovna, PhD in Law, Associate Professor, Department of Jurisprudence and International Law University “Turan”, (The Republic of Kazakhstan). E-mail: alaevagulnaz@mail.ru

Abstract. At the present stage of development of civil society, the processes of population migration cover an increasing number of citizens of different states. At the same time, there is not only a tendency of mass exodus from countries of origin, but also a desire among people after a certain migratory stage to return back to their historical homeland. Given modern changes, both to the structure of migration as a whole and to changes in the legal regulation of migrants, more and more attention of politicians and lawyers began to concentrate on protecting and assisting the rights of migrants – returnees. Migrants returning back to their country on a voluntary basis, in their mentality, economic, political and social status, differ from forcibly expelled migrants, therefore, legal mechanisms for voluntary return migration should be developed taking into account these differences.

Keywords: migration, migration policy, return migration, legal regulation.

Цитирование: Алаева Г.Т. Возвратная миграция как объект правового регулирования // Наука. Культура. Общество. 2020. № 1. С. 88-93

В настоящий период страны Центрально-Азиатского региона активно вовлекаются в процессы миграции, выступая одновременно и как доноры, в числе этих стран следует отметить Кыргызскую Республику, Таджикистан, Узбекистан, так и как страны реципиенты, в числе которых можно отметить Казахстан. Миграция в странах Центральной Азии стала широко распространенным яв-

лением и в силу исторических процессов – распада СССР, перестройки экономик, сложных политических и социальных условий, и поэтому как следствие, пересмотр внешней политики государств в сторону либерализации по отношению к мигрантам, особенно трудовым.

В целях обеспечения безопасности и соблюдения национальных интересов государства в Централь-

но-Азиатском регионе стараются контролировать перемещения мигрантов, содействовать плановой, организованной миграции, защищающей и охраняющей права населения государств и мигрантов.

Основным механизмом регулирования миграционных процессов и общественных отношений, связанных с ними, является подписание международных соглашений, меморандумов, договоров и адаптация национального внутреннего законодательства стран к стандартам международного регулирования прав мигрантов, в качестве примера можно отметить «Декларацию о согласованной миграционной политике государств-участников СНГ» (2007 год)¹.

Контролирование миграции и ее управление с помощью правового регулирования возможно при условии понимания важности влияния правовых норм государствами, их готовность и открытость к сотрудничеству, выработке общих решений по проблемным вопросам миграции. В качестве значимого события в этом направлении отмечается подписание Глобального договора ООН о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции².

Миграция бывает нескольких разновидностей, например, сезонная, трудовая, образовательная, туристская, оздоровительная и др. Все эти виды миграции связаны с выездом из

стран исхода, и возвращением назад на легальном основании по истечении определенного срока на лечение, сезонный период, период действия контракта или образовательного учебного процесса.

Миграция может быть связана с выездом из страны и на постоянное место жительства, в связи с возвращением на историческую родину, воссоединением семьи, по гуманитарным или политическим мотивам.

Все эти виды миграции существуют достаточно давно и имеют свои устойчивые, апробированные временем механизмы правового регулирования.

Новым трендом современного миграционного процесса Центрально-Азиатского региона стала все чаще проявляющаяся себя возвратная миграция, которая на практике осуществляется не на привычной нам принудительной основе, а в добровольном порядке.

Добровольная возвратная миграция в странах Центральной Азии является важным событием, актуальным, непосредственно касающимся жизни граждан, но еще недостаточно изученным и отрегулированным на законодательном уровне.

В национальном законодательстве стран Центрально-Азиатского региона возвратная добровольная миграция не выделяется в отдельный вид, для идентификации ее как самостоятельного направления миграции, необходима целеустремленная, кропотливая работа юристов, НПО, муниципальных служащих по разработке как внутренних, так и внешних нормативно-правовых актов: договоров, соглашений, законов, инструкций, приказов, специализирующихся на проблемах правового

¹ Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания от 7 октября 2002 года (Кишинев, Молдова) [Режим доступа: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=1434]

² Глобальный договор ООН о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции. Принят на Межправительственной конференции для принятия глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции (11–12 декабря 2018 года. Марракеш, Марокко). Документ ООН A/RES/73/195 [Режим доступа: <https://refugeesmigrants.un.org/ru/migration-compact>]

регулирования добровольных возвратных мигрантов.

Механизмы возвратной миграции в законодательствах стран Центральной Азии представлены в двух основных формах: этнической репатриации и принудительной возвратной миграции в отношении нарушителей миграционного законодательства в стране пребывания.

Основными нормативно-правовыми актами, регулирующими процессы миграции в странах Центрально-Азиатского региона, в которых опосредовано проявляется правовое регулирование защиты прав мигрантов при возвращении, следует указать Конституции стран, где прописаны правовые статусы их граждан, отраслевые законы, такие как Закон Республики Казахстан «О миграции населения», Республики Таджикистан «О миграции», Закон Кыргызской республики «О внешней миграции», Закон Туркменистана «О миграционной службе», Закон Республики Узбекистан «О противодействии торговле людьми» и др.

Этническая репатриация в странах Центральной Азии имеет достаточно широкое освещение и правовое регулирование на национальном уровне.

Так в Казахстане одним из первых видов иммиграции в Законе Республики Казахстан «О миграции населения» прописана именно этническая репатриация, которая включает в себя государственную программу адаптации и репатриации этнических казахов, постоянно проживавших за пределами Казахстана на момент приобретения им суверенитета, их детей казахской национальности, родившихся и постоянно проживавших после приобретения суверенитета РК за ее пределами, прибывших

в РК в целях постоянного проживания на исторической родине и получивших соответствующий статус оралманов³.

Аналогичный институт действует и в Кыргызстане, где Законом Кыргызской Республики «О государственных гарантиях этническим кыргызам, переселяющимся в Кыргызскую Республику» определяют в рамках государственной программы необходимые условия жизни на новом месте для кайрылманов, этнических кыргызов, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, добровольно переселяющихся в Кыргызскую Республику и получивших статус кайрылмана⁴.

Вторая форма возвратной миграции, которая уже прописана в законодательстве стран Центральной Азии – это принудительная миграция. Принудительная возвратная миграция проявляется в национальных законодательствах в разных видах, таких как административное выдворение и экстрадиция.

Процедуры административного выдворения прописаны в нормах административного и гражданского процессуального законодательства, состоят в принудительном возвращении мигрантов, нарушивших миграционное законодательство, обратно в страну исхода под императивным подчинением решениям судов и контролю выезда со стороны правоохранительных органов.

Так основаниями выдворения иностранца по законодательству

³ Закон РК «О миграции населения» от 22 июля 2011 года № 477-IV, ст. 7 [Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000477>]

⁴ Закон КР «О государственных гарантиях этническим кыргызам, переселяющимся в Кыргызскую Республику» от 26 ноября 2007 года № 175 [Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202209?cl=ru-ru>]

Республики Казахстан являются факты:

«если его действия противоречат интересам обеспечения государственной безопасности или охраны общественного порядка; если это необходимо для охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан РК и других лиц, если он нарушил законодательство РК, случае признания брака недействительным в порядке, установленном законодательными актами, если заключение брака явилось основанием для оставления его на постоянное место жительства» (ст. 27 Закона РК «О правовом положении иностранцев»)⁵.

Экстрадиция является правовым институтом уголовно-процессуальной отрасли права, заключается в принудительной выдаче государству лица, разыскиваемого для привлечения к уголовной ответственности или исполнения приговора, которая проводится в рамках оказания правовой помощи компетентным органам иностранных государств, с которыми странами ЦА заключен международный договор.

В уголовно-процессуальном законодательстве Казахстана для обеспечения выдачи, т.е. экстрадиции разыскиваемого лица предусмотрен также экстрадиционный арест⁶.

В Республике Узбекистан предусмотрено выдворение иностранца за пределы страны после исполнения наказания или отбытия наказания с последующим ограничением на въезд в страну.

Таким образом, обзор национального законодательства стран Цен-

трально-Азиатского региона в фокусе наличия и действия правовых норм по возвратной миграции, выявил отсутствие правового регулирования добровольной возвратной миграции в отношении не исторических репатриантов, а мигрантов из уязвимых групп – жертв трафика людьми, мигрантов, попавших в затруднительное финансовое, моральное положение, людей, которые хотят вернуться обратно в страну исхода, но не имеющих на это возможностей или не знающих, как осуществить это на законных основаниях.

Мигранты, возвращающиеся обратно в свою страну на добровольной основе, по своей ментальности, экономическому, политическому и социальному статусу отличаются от принудительно выдворяемых мигрантов, следовательно, правовые механизмы их добровольной возвратной миграции должны разрабатываться с учетом этих отличий.

Отсутствие правовых регуляторов национального законодательства в сфере добровольной возвратной миграции в странах Центральной Азии определено тем, что возвратная миграция населения на добровольной основе не стояла так остро раньше, не было практической востребованности в ней, не было вызовов времени по обеспечению прав мигрантов-возвращенцев, не проработаны механизмы их реинтеграции и адаптации в экономическую, социальную инфраструктуру.

Однако, страны Центральной Азии, являясь полноценными участниками современных политических глобальных процессов, имеют хорошую возможность использовать мировые инструменты и положительный опыт содружества других стран в выработке собствен-

⁵ Закон РК «О правовом положении иностранцев» от 19 июня 1995 года [Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002337>]

⁶ Уголовно-процессуальный кодекс РК от 4 июля 2014 года № 231-V ЗРК [Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231>]

ных правовых механизмов для реального внедрения и поддержки добровольной возвратной миграции в своем регионе.

Так 16 июля 2019 года в г. Нью-Йорк (США) Казахстан презентовал первый Добровольный Национальный Обзор о реализации Повестки Дня до 2030 года в области устойчивого развития «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». Презентация Обзора предоставила возможность Казахстану продемонстрировать прогресс в реализации «Целей устойчивого развития (ЦУР), осветить основные проблемы и обменяться опытом с другими странами, в том числе и по вопросу «упорядоченной, безопасной, законной и ответственной миграции» (задача 10.7 ЦУР)⁷.

Также для стран Центральной Азии, очень важно приобщение и внедрение Программы добровольного возвращения и реинтеграции мигрантов (ПДВР), осуществляемой Международной организацией по миграции (МОМ).

ПДВР направлена на поддержку людей, желающих добровольно вернуться на свои страны происхождения, которые не могут и не хотят оставаться в своих странах пребывания. МОМ оказывает им консультативную, финансовую, правовую помощь перед выездом, во время переезда, после прибытия на место назначения.

В рамках ПДВР мигранты могут добровольно, безопасно, спланировано вернуться на свою родину, при этом немаловажным фактором возвращения является поддержка их на государ-

ственном уровне, также силами МОМ, НПО, бизнес-сообщества в дальнейшей устойчивой реинтеграции.

Добровольное возвращение в рамках реализации ПДВР осуществляется лицам ищущим убежища, с неурегулированным статусом, помогая им в условиях конфиденциальности, партнерства, уважения чести и достоинства личности добровольно мигрировать обратно в страну исхода и реинтегрировать в местную экономическую среду на легальных основаниях.

ПДВР является новым, эффективным методом управления миграцией, обеспечивающим гуманный, упорядоченный процесс миграции населения, соответствующий уровню цивилизованных стран.

При правильном управлении, ПДВР может дать не отрицательный, а положительный эффект от прибытия в страну мигрантов, имеющих личный, приобретенный за рубежом профессиональный опыт, обладающих компетенциями, которыми не всегда владеет местное население, так как мигранты, возвращающиеся на родину осваивают новые языки, новые профессии, познают новые для себя знания в сфере индустрии услуг, строительства, медицины, преподавания и т.д.

Использовать этот потенциал, приумножить экономику своей страны вкладом мигрантов как с точки зрения демографии, экономики, культуры является важной государственной задачей любой из стран Центральной Азии.

Программы добровольного возвращения предполагают совместные координированные действия как отправляющей, так и принимающей стороны, поэтому очень важно налаживание межгосударственного партнер-

⁷ Цели в области устойчивого развития [Режим доступа: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/>]

ства между странами, согласование по обеспечению финансовыми средствами проезда и оформления, правового документирования возвращенцев, обеспечение им на начальных этапах возможности проживания, пропитания и других жизненно важных функций для существования.

Для успешного внедрения ПДВР в странах Центральной Азии нужно прежде всего осознание того, что добровольная возвратная миграция важна как для экономики каждой отдельной страны, так и для спокойствия и стабильности в регионе в целом.

Странам Центральной Азии нужно проревизировать миграционное законодательство, подготовить и обучить национальные кадры, способные осуществлять и продвигать ПДВР на местах, как среди госслужащих, так и среди НПО, скоординировать и концентрировать силы государственных ведомств, силовых структур, юристов, международных правозащитных организаций, НПО, бизнес-сообщества и других заинтересованных сторон в закреплении ПДВР в законодательстве как самостоятельного правового института.

Библиографический список

1. Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания от 7 октября 2002 года (Кишинев, Молдова) [Режим доступа: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=1434]
2. Глобальный договор ООН о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции. Принят на Межправительственной конференции для принятия глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции (11–12 декабря 2018 года. Марракеш, Марокко). Документ ООН A/RES/73/195 [Режим доступа: <https://refugeesmigrants.un.org/ru/migration-compact>]
3. Закон РК «О миграции населения» от 22 июля 2011 года № 477-IV, ст.7 [Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000477>]
4. Закон КР «О государственных гарантиях этническим кыргызам, переселяющимся в Кыргызскую Республику» от 26 ноября 2007 года № 175 [Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202209?cl=ru-ru>]
5. Закон РК «О правовом положении иностранцев» от 19 июня 1995 года [Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002337>]
6. Уголовно-процессуальный кодекс РК от 4 июля 2014 года № 231-V ЗРК [Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231>]
7. Цели в области устойчивого развития [Режим доступа: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/>]