

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ РОССИЙСКО-КАЗАХСТАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ

Напряженная международная ситуация, выраженная в террористических атаках, экстремистской деятельности, неконтролируемых потоках мигрантов вынуждает правительства государств идти на сближение в миграционном законодательстве. Сильнейшее взаимодействие в сфере регулирования миграции Россия имеет с Республикой Казахстан – это результат не только долгого сосуществования в рамках конфедерации – Советского союза.

На основе аналитического обзора нормативно-правовой базы установлено, что большинство миграционных договоров на постсоветском пространстве было заключено Российской Федерацией именно с Республикой Казахстан. Договоры между двумя государствами имели разносторонний характер: от свободы передвижения по стране и защите прав мигрантов, до возмещения убытка от потери имущества для беженцев. Выяснено, что в последние два десятилетия миграционные отношения России и Республики Казахстан складываются гармонично, причиной тому можно назвать как общность исторических судеб, так и давние культурные связи, наличие общих интересов по регулированию миграции и сокращению количества нелегальных мигрантов. Установлено, что российско-казахстанское миграционное сотрудничество начинается с 1991 года с обязательства по защите прав нетитульных наций на территории России и Казахстана соответственно.

На основе анализа целого ряда миграционных законов с 1991 г., представлена полноценная картина генезиса российско-казахстанских миграционных отношений на постсоветском пространстве. Миграционное взаимодействие двух государств, согласно анализу нормативно-правовой базы, было и остается весьма плодотворным. Результатом стали десятки двухсторонних договоров, в том числе, многосторонних договоров на основе российско-казахстанских договоров о миграционном сотрудничестве.

Ключевые слова: международное право, постсоветский период, мигранты, беженцы, Россия, Республика Казахстан.

Миграционная политика на сегодняшний день является важнейшей частью международных отношений. Террористические атаки, массовые потоки беженцев из африканских государств и Сирии в Европу последние годы лишь усиливают это взаимодействие. Пожалуй, сильнейшее взаимодействие в сфере регулирования миграции Россия имеет с Республикой Казахстан, это результат не только долгого сосуществования в рамках конфедерации – Советского союза.

Итак, самое интенсивное сотрудничество Российской Федерации по решению актуального миграционного вопроса возникает именно с Казахстаном. Конечно, в первую очередь, причина в государственной границе, протяженностью в 6846 м. К границе с Республикой Казахстан примыкают 12 субъектов: Астраханская, Волгоградская, Саратовская, Самарская, Оренбургская, Челябинская, Курганская, Тюменская, Омская и Новосибирская области, а также Алтайский край и Республика Алтай [16].

Казахстан является одним из главных резервуаров рабочей силы, что ежегодно отражается на появлении трудовых мигрантов в Орен-

бургской области, с которой Казахстан имеет самую большую протяженность государственной границы. На начало 2016 г. на территорию России из Казахстана прибыло 376 788 [15] мужчин и 259 217 [14] женщин. Эти данные даже в кризисные годы говорят о привлекательности России для граждан Казахстана. Речь идет не только о трудовых мигрантах, большую долю прибывших составляют студенты. Поэтому миграционное законодательство России и Казахстана постоянно требует обновления. Собственно, это отразилось в законодательстве, начиная с 1991 г.

Первая попытка обозначить направление миграционного законодательства наступила вместе с принятием «Соглашения о создании Содружества Независимых Государств», в протоколе к которому, подписанному в г. Алма-Ате 21.12.1991 г. заявляется о координации вопросов миграционной политики [19]. На деле так и будет: многие вопросы РФ и страны бывшего СССР будут решать сообща, а некоторые установки, заложенные в «Соглашении» будут проигнорированы (например, статья 3, 4 о сохранении этнической, культурной и языковой

принадлежности). Как известно, многие представители нетитульных наций (в том числе русские) вынуждены будут бежать из Казахстана на родину по причине дискриминации. Следует отметить, что в оттоке из Казахстана в 1995 г. доля славян составила 80%, среди которых 69% составляли русские и 9% [4] украинцы, что заставляет предположить наличие специфически этнических причин миграции нетитульного населения.

Для такого предположения есть и общеполитические предпосылки, т. к. в основу построения почти всех новых независимых государств был положен этнический принцип в той или иной мере. Многие из них осуществляют этническую политику, направленную на приоритетное развитие титульной нации и повышение ее доли в составе населения. В такой ситуации нетитульное население испытывает этническую дискриминацию. Особенно это касается русских, которые чувствовали себя этническим большинством не только в России, но также и на территории всего Союза, составляя в ряде республик численное большинство.

Первый двухсторонний договор с Казахстаном подписан в 1992 г. [5]. В целом соглашение дублирует обещания правительства РФ по обеспечению помощи своим гражданам (так же как и с Латвией, Эстонией, Киргизией), защищать права меньшинств (это статья договора носила обоюдный характер), способствовать координации миграционной политики.

Подписание такого рода договоров необходимо, так как соотечественники, оставшиеся в союзных республиках сразу после распада Союза, должны быть уверены в сохранении прав собственности в стране проживания, что по этическому или языковому признаку они не станут подлежать ущемлению в других правах. Нельзя не отметить, что во многом такие договоры оставались лишь на бумаге, так как в действительности представители нетитульных наций довольно часто страдали от притеснения, прежде всего властями страны проживания.

В сентябре 1993 г. страны-участницы СНГ подписали Соглашение «О беженцах и вынужденных переселенцах», которое обязывает предоставить данной категории лиц необходимые социально-бытовые условия, возместить стоимость оставленного или утраченного ими

жилья и другого имущества, компенсировать ущерб здоровью и потерю заработка. Отдельной статьей в документе числится необходимость формирования межгосударственного фонда помощи беженцам и вынужденным переселенцам (ст. 8) [11].

Не все союзные республики согласились примкнуть к заключению договора. Казахстан принял договор, но так и не ратифицировал спустя 1,5 года.

Широко распространенной становится практика подписания двухсторонних и многосторонних договоров. Так, например, в 1994 г. между Россией и Казахстаном подписывается целый ряд договоров. В рамках двусторонних соглашений подписаны: договор о регулировании процесса переселения [17], соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 г. [1, л. 211], соглашение о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории РФ [2, л. 211].

Систематическое обновление нормативно-правовой базы между Россией и Казахстаном продолжается и в дальнейшем. Так, 28 марта 1994 г. подписали меморандум, а 20 января 1995 г. еще и соглашение [17], по которому граждане обеих стран имеют право на упрощенную процедуру получения гражданства, возможность получения работы по контракту, равенство в правах, безвизовые поездки граждан [8], пропуск через государственную границу посредством таможенной службы в упрощенном виде. Этот документ свидетельствует о дружбе и сотрудничестве двух государств, имеющих давнюю историю.

Проведение Конференции СНГ в мае 1996 г. стало своеобразной вехой в становлении миграционной политики всех стран СНГ. Своеобразным толчком к этому послужило прекращение войны в Чечне, ранее служившее фактором, сдерживающим многих потенциальных мигрантов из стран СНГ к переселению в Россию [10, с. 26].

В связи с прекращением ряда международных конфликтов миграционные потоки из ряда стран в Россию снизились, за исключением Туркмении, Казахстана и Украины. Следует

подписание договоров 1996 г. [18], затем 1997 г. [3, Л. 151] о правовом статусе иностранных граждан и упрощенном получении гражданства гражданами Казахстана.

В марте 1998 г. страны-участницы СНГ подписали важный, с точки зрения национальной безопасности государства, договор о борьбе с незаконной миграцией [20]. Важность соглашения признана всеми членами СНГ, которые обязались по договору содействовать пресечению незаконной миграции, обмену информацией, выработке соответствующего законодательства и механизма депортации незаконных мигрантов.

Линия взаимодействия в противодействии незаконной миграции прослеживается в подписании «Душанбинской декларации» [6] от 5 июля 2000 г. и во взаимодействии в рамках ШОС (Шанхайской Организации сотрудничества).

16 октября 2006 г. 12 из 15 бывших союзных республик подписали многосторонний договор регулирующий передвижение по государствам граждан одной из сторон (не подписали только страны Балтики) [13]. Договор поощряет взаимные поездки граждан в целях получения образования, туризма, оздоровления, не препятствует передвижению по всей территории государства, предусматривает в рамках регионального законодательства упростить регистрационные процедуры граждан. Соблюдение порядка в стране и законов обязательно для иностранных граждан. К тому же, закон не препятствует проживанию своих граждан в пределах другого государства-партнера, беря обязанности по защите прав мигрантов, исполнение обязанностей по защите иностранных граждан от насилия, угроз, дискриминации.

Акцент на защиту мигранта от угроз и насилия особенно актуален среди выходцев из центральноазиатских республик. Необходимо учесть, что «неприязнь» коренного населения в отношении мигрантов наблюдается в основном по отношению к культурно-отличимым мигрантами (например, выходцам из Казахстана, Узбекистана), в то время, как этнические меньшинства – как украинцы, мордва, татары, – воспринимаются как «свои», полностью интегрированные в автохтонное население. С другой стороны, например, таджики, азербайджанцы,

цыгане воспринимаются как чужие, «пришлые», и по отношению к ним выстраивается система дискриминационных практик [9, с. 154]. Поэтому в данном случае, защита мигранта – не исключительное право, а необходимость. Если учесть, что наиболее популярными внешними потоками в Россию к 2012 г. являлись маршруты из Узбекистана, Украины, Казахстана, Таджикистана, среди них – только украинцы культурно неотличимы, то по отношению к узбекам, казахам, таджикам вполне возможно проявление ксенофобии, от чего правительство обязано защищать их [12, с. 29].

Стремление вернуть на родину соотечественников, начиная с 1990-х гг., проявляли и власти Республики Казахстан [7, с. 17]. Так, правительство Казахстана после обретения государственной независимости, проводит организованную репатриацию лиц казахской национальности. Причем, казахи переселяются не только из стран СНГ, но и из Китая, Ирана и т. д. Аналогичные процессы проходят и в остальных республиках бывшего Советского Союза. Все это обусловлено тем, что после распада Советского Союза и последующий за ним дезинтеграционный процесс разделили население бывшего СССР гражданством. Для многих представителей нетитульного населения новых независимых государств разрушилось понятие родины. Родиной была единая большая страна, уже не существующая, как следствие этого, психологический дискомфорт. Однако миграционные процессы коснулись не только нетитульного населения.

Видно, что стремление вернуться на родину подчас обоюдно. По этой причине соглашения по репатриации соотечественников необходимы.

На современном этапе развития общества необходимо объединение усилий России и Казахстана, направленных на выработку совместного миграционного законодательства. Ввиду недостатка трудовых ресурсов, рабочая сила из центрально-азиатских государств будет России чрезвычайно необходима. Учитывая фронтьерское (приграничное) положение России и Казахстана, эффективно работающая миграционная политика – это насущная необходимость.

Во многом недостатки миграционной системы обусловлены частой сменой государ-

ственных структур управления миграционными процессами в Российской Федерации, а как следствие и их функций, отрицательно сказалась на эффективности проводимой миграционной политики. В свою очередь, неудовлетворительная реализация гарантий государства по отношению к мигрантам приводит к появлению нерегулируемой и нелегальной миграции, состоящей из дешевой и бесправной рабочей силы.

31 марта 2016 г. вновь произошла трансформация структур управления. Вместо существующей самостоятельно с 2004 г. Федеральной миграционной службы, будет та же структура, но под управлением МВД России. Нововведения введены с целью экономии средств, но как это скажется на мигрантах, пока не ясно. ФМС с начала своего существования с 1992 г. занималось предоставлением гражданства, выдачей виз мигрантам на въезд в РФ, выполнял

депортацию нарушителей порядка. Учитывая крупный поток мигрантов, в том числе в приграничную для Казахстана Оренбургскую область, не ясно, как эффективно станет работать новая система.

Сегодня российско-казахстанские отношения в области миграции достаточно гармоничны. Сотрудничество с Казахстаном – необходимость, именно поэтому с этим государством подписано наибольшее количество двухсторонних договоров. Безусловно, миграционное сотрудничество будет продолжаться. Этому способствует географическое положение, политическая и, прежде всего, экономическая ситуация. Однако нужно учесть проблемные для российско-казахстанской миграции вопросы трудовой миграции, а с ней и выдача квот для разрешения на работу, защите мигрантов, адаптации в местной среде.

27.04.2017

Список литературы:

1. ГАОО. Ф.3010. Оп. 4. Д.29. Л. 211.
2. ГАОО. Ф.3010. Оп. 4. Д.61. Л. 211.
3. ГАОО. Ф.3010. Оп. 4. Д. 96. Л. 151.
4. Витковская, Г.С. Миграционное поведение нетитульного населения в странах Центральной Азии / Г.С. Витковская // Миграция русскоязычного населения из Центральной Азии: причины, последствия, перспективы / Под ред. Г.С. Витковской. – М.: Московский Центр Карнеги, 1996. – С. 99. – ISBN 0-87003-123-4.
5. Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Казахстан [Подписан в г. Москве 25.05.1992] [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/13571>. – 12.04.2016.
6. Душанбинская декларация глав государств Республики Казахстан, Китайской Народной Республики, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/8289>. – 21.04.2016.
7. Максакова, Л.П. Миграция населения: проблемы регулирования / Л.П. Максакова. – Ташкент: Издательский дом «Эльдинур», 2001. – С. 17.
8. Меморандум об основных принципах решения вопросов, связанных с гражданством и правовым статусом граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации [Подписан в г. Москве 28.03.1994] [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/12170>. – 13.04.16.
9. Мокин, К.С. Саратовская область: местное население versus мигранты / К.С. Мокин // Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах в 2008 году. Ежегодный доклад Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов / Под ред. В.А. Тишкова и В.В. Степанова. – М.: УОП ИЭА РАН, 2009. – С. 154 – ISBN 5-201-00854-2.
10. Мукомель, В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / В.И. Мукомель. – Институт социологии РАН. – М.: Институт социологии РАН, 2005. – С. 26. – ISBN 5-901144-15-5.
11. О помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Соглашение стран СНГ от 24.09.1993 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakonbase.ru/content/base/13887>. – 8.12.2014.
12. Покида, А.П. Социальные и экономические последствия миграционных процессов в современном российском обществе / А.П. Покида // Социальная политика и социальное партнерство. – М.: ПолитЭкономИздат, 2014. – №1. – С. 29.
13. Решение Совета министров иностранных дел государств-членов СНГ «О проекте Соглашения об основных принципах сотрудничества в области миграции граждан государств-участников Содружества независимых государств» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/4294>. – 19.05.2016.
14. Сведения в отношении иностранных граждан (женщин), находящихся на территории Российской Федерации, в половозрастном разрезе (по странам гражданства) // Федеральная миграционная служба [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fms.gov.ru/opendata/7701549553-svedoingrpostranam> (дата обращения: 18.01.2016).
15. Сведения в отношении иностранных граждан (мужчин), находящихся на территории Российской Федерации, в половозрастном разрезе (по странам гражданства) // Федеральная миграционная служба [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fms.gov.ru/opendata/7701549553-svedoingrpostranam> (дата обращения: 18.01.2016).
16. Сдыков, М.Н. Казахстан и Россия в системе приграничных миграций [Электронный ресурс] / М.Н. Сдыков. – Режим доступа: <http://www.demoscope.ru/weekly/2002/069/nauka01.php> (дата обращения: 21.05.2016).
17. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/9445>. – 21.04.2016.

18. Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/11619>. – 21.04.2016.
19. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств [Протокол подписан в г. Алма-Ате 21.12.1991] [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/13917/> – 10.04.2016.
20. Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/9635>. – 21.04.16.

Сведения об авторе:

Алексенко Майя Александровна, аспирант кафедры истории факультета гуманитарных и социальных наук Оренбургского государственного университета
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, e-mail: krutaya.20112011@mail.ru