

***Биндюкова Т. С., научный сотрудник Центра по исследованию проблем расследования преступлений НИИ Карагандинской академии МВД РК им. Б. Бейсенова;***  
***Сырбу А. В., заместитель начальника НИИ Карагандинской академии МВД РК им. Б. Бейсенова, кандидат юридических наук, доцент***

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ, ЗНАЧЕНИЯ И ВИДОВ МИГРАЦИИ КАК НЕОБХОДИМЫХ КОМПОНЕНТОВ ФОРМИРОВАНИЯ НОВОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН И МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ**

Миграция населения — многофункциональное явление, тесно связанное с изменением экономической структуры и размещением производительных сил, с ростом социальной и трудовой мобильности населения, а также оказывающее большое влияние на социальные, демографические и этнические ситуации в республике. Кроме того, что миграция — достаточно сложный процесс с точки зрения определения причин, она имеет весьма существенные социально-экономические последствия как для стран, отдающих мигрантов, так и для государств, их принимающих.

Миграция стала одним из важных источников формирования численности населения отдельных стран и континентов, оказывает существенное воздействие на предложение рабочей силы на рынках труда, видоизменяет этническую и половозрастную структуру населения некоторых государств, с ней тесно связаны перетоки капиталов и предпринимателей.

Для многих стран и регионов наиболее острой является проблема беженцев и внутренне перемещенных лиц, которые стали достаточно крупной по численности группой мигрантов в современном обществе. Их обустройство, приживаемость, интеграция на новом месте жительства или возвращение в места прежнего проживания — крайне актуальная проблема не только для стран оттока, но и государств, их принимающих.

Интеграционные процессы, транснационализация и глобализация мировой экономики требуют миграционный приток необходимых трудовых ресурсов, что в свою очередь вызывает необходимость формирования новой миграционной политики в отношении трудовых мигрантов во многих странах мира, которая невозможна без адекватной системы учета миграционных процессов.

Уровень разработанности понятийного аппарата, характеризующего то или иное общественное явление, во многом зависит от продолжительности, глубины и размаха проводимых исследований. Если практической необходимости в таком научном аппарате нет, то нет и понятийного аппарата. Собственно, это и произошло с миграцией населения. Как только в начале 30-х годов XX в. прекратилось изучение миграции населения, вскоре произошла «эрозия» термина «миграция». Миграция в истинном понимании выпала из справочной литературы в 1954 г. Лишь в Краткой географической энциклопедии<sup>1</sup> термин «миграция» был восстановлен в интерпретации В. В. Покшишевского<sup>2</sup>.

С наступлением во второй половине 60-х годов и продолжавшимся до середины 70-х годов «Ренессансом» в изучении миграции населения связано появление большого количества определений этого явления и попыток классификации. Активизация изучения миграции привела к применению множества различных терминов. Миграцию стали называть территориальным, географическим, пространственным явлением, пытаясь иногда выявить семантические различия там, где их нет. Миграцию стали определять как мобильность или как подвижность, она же — движение, перемещение, переселение, перераспределение и т. д.<sup>3</sup>

В настоящее время возникла необходимость применения единой системы понятийного аппарата в сфере миграции, что позволит устранить имеющуюся терминологическую путаницу, пробелы и противоречия не только в отечественном, но и в международном законодательстве при формировании миграционной политики. Кроме того, введение единого понятийного аппарата позволит выявить причины и условия, влияющие на миграционные процессы, обеспечит совершенствование способов и методов, применяемых для урегулирования организационно-правовых направлений деятельности государственных и общественных организаций, позволит сформировать единую правоприменительную практику и т. д.

В связи с изложенным в настоящей работе будут проанализированы отдельные термины миграции используемые как в нормативных правовых актах различных государств, так и в научных изысканиях отдельных ученых.

Традиционно к миграции (от лат. *migratio*)<sup>4</sup> относились перемещения людей, связанные с переселением на новое место жительства. В рамках МОТ<sup>5</sup> еще на Международной конференции по труду 1922 г. было признана необходимость единого толкования термина «международная миграция», но на тот мо-

мент было разработано только определение «эмигрант», т. к. это было важно для сбора статистической информации по международной миграции<sup>6</sup>. Конференция по миграционной статистике 1932 г. и рекомендации ООН по улучшению миграционной статистики 1953 г. разграничили временную и постоянную миграции,<sup>7</sup> но дали единого понятия явления. Только в 1976 г. ООН предложила новый пакет рекомендаций, который содержал положения, касающиеся тесной взаимосвязи понятий «миграция» и «постоянное место жительства в стране», и поэтому формулировки мигрантов были сфокусированы только на терминах «долгосрочные» и «краткосрочные» иммигранты<sup>8</sup>.

Так, на 45-й сессии Комиссии международного права ООН Специальный докладчик по вопросу о правовых нормах, касающихся международной миграции, Г. Памбу-Чивунда, признал необходимость разработки концепции международной миграции<sup>9</sup>, но понятие «миграция» не сформулировал, а предложил заменить его термином «передвижение населения». По его мнению, такая замена позволила бы, с одной стороны, рассмотреть явление миграции во всем ее разнообразии, а с другой — разработать Конвенцию, которая отражала бы ее динамику. Однако его доклад не содержал аргументов, обосновывающих необходимость использования термина «международное передвижение населения».

Разработкой концепции миграции занималась и МОМ<sup>10</sup>. В 1989 г. на 59-й сессии Совета МОМ были даны определения понятий «миграция» и «мигрант». Миграция — часть процесса развития государств: тех, из которых лица уезжают, и тех, в которые пытаются попасть, а также государств, которые принадлежат к обеим категориям, независимо от причин перемещения. Иными словами, это понятие включает все формы миграции. Мигрант — это лицо, перемещающееся из одного государства в другое и нуждающееся в международных миграционных услугах, которые предоставляются международными организациями<sup>11</sup>.

Не отличалась единообразием и позиция ученых. Более того, наблюдается тенденция избегания юристами-международниками (Г. Памбу-Чивунда, Г. Гудвин-Гилл, Р. Апплеярд, Р. Перручоуд) четкой формулировки понятия «миграция», хотя каждый из них использует этот термин<sup>12</sup>.

Учеными стран СНГ также предпринималась попытка дать определение термина «миграция» (Казахстан — Е. Ю. Садовская<sup>13</sup>, Украина — О. Пискун, У.Хомра<sup>14</sup>, Белоруссия — Л. А. Васильева<sup>15</sup>, Россия — Н. Н. Тоцкий<sup>16</sup>, Б.Хорев и др.<sup>17</sup>), но и они упускали ряд существенных моментов, касающихся правового статуса мигрантов, международно-правовой специфики и правового регулирования данного явления, высказанные ими определения не отражают мотивы и сроки миграции либо являются узконаправленными, акцентированными только на отдельные типы мигрантов, а порою основаны на мнениях не столько юристов, сколько демографов, социологов, политологов.

Белорусские исследователи А. И. Лемешева, А. В. Бубич, Г. Г. Зинкевич, входившие в рабочую группу при Комитете по миграции Республики Беларусь по выработке терминологии в области миграции, разграничивают дефиниции «международная миграция» и «миграция» вообще. Под первой они понимают территориальное перемещение людей через государственные границы, а под второй — совокупность различных по своей природе территориальных перемещений населения, сопровождающихся изменением места жительства<sup>18</sup>. Однако приведенные определения не отражают международно-правовой характер данного явления. При этом, по нашему мнению, наиболее полное понятие международной миграции, А. Похлебаевой дано: «перемещение лиц независимо от его формы, мотивов и сроков с территории одного государства на территорию другого государства, влекущее изменение их правового статуса, регулирование которого с момента пересечения данными лицами границы осуществляется законодательством принимающего государства, а также международно-правовыми документами, разрабатываемыми международными организациями, занимающимися проблемами миграции»<sup>19</sup>.

Определение миграции дается и в Законе о миграции населения Республики Казахстан 1997 г., согласно которому «миграция — это безвозвратное, временное, а также сезонное перемещение физических лиц из Республики Казахстан, а также переселение физических лиц внутри Республики Казахстан, связанное со сменой места жительства и работы»<sup>20</sup>. Однако применение данного закона ограничено пределами одного государства.

В России законодатель обошел определение понятия «миграция» и ограничился формулированием миграционного учета, в котором «определил» миграцию как перемещения, «связанные с въездом в Российскую Федерацию, транзитным проездом через территорию Российской Федерации, передвижением по территории Российской Федерации при выборе и изменении места пребывания или жительства в пределах Российской Федерации либо выездом из Российской Федерации (далее — перемещения иностранных граждан и лиц без гражданства)»<sup>21</sup>.

Таким образом, несмотря на многочисленные определения, отсутствие четко унифицированных понятий «миграция» и «международная миграция» усложняет работу по определению масштабов международной и внутренней миграции, выявлению точного количества лиц, являющихся мигрантами, и не

позволяет определить их правовой статус. Соответственно усложняется правовая направленность миграционной политики государства. Считаем, что исследование вопросов миграции, в том числе определение единого понятийного аппарата, должно быть продолжено в составе международной рабочей группы с участием политиков, ученых, представителей государственных органов, уполномоченных на решение проблем в сфере миграционных процессов.

Приведенные выше определения миграции позволяют выделить ее характерные признаки, на которых акцентируют внимание все исследователи. К ним можно отнести, во-первых, факт перемещения и, во-вторых, смену места жительства. Для понимания сущности миграции необходимо классифицировать виды миграции, что позволит проследить ее направленность. Классифицировать миграцию можно с помощью следующих критериев: по правовому статусу — законная и незаконная; по территориальному признаку — международная и внутренняя; по мотивам — добровольная (трудовая: экономическая, профессиональная, воссоединение с семьей) и вынужденная: беженцы и перемещенные лица; по срокам — постоянная и сезонная; по целям — поиск убежища, получение статуса беженца, воссоединение с семьей, «утечка умов», учебная и трудовая миграция.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что миграционные процессы различаются целевой направленностью, влияющей на правовой статус мигрантов. Это находит свое отражение в ряде международных актов. Однако в области регулирования миграционных процессов еще остается ряд терминов, не нашедших своего четкого определения, что станет предметом наших дальнейших исследований.

<sup>1</sup> Переведенцев В. И. Методы изучения миграционного населения. — М., 1975.

<sup>2</sup> Ученый-географ В. В. Покшишевский считал, что под миграцией населения «следует понимать любые его перемещения, связанные с переменой места проживания (изменение государства, области или населенного пункта, в котором живет то или иное лицо, семья или другая более обширная общность людей)». Рыбаковский Л. Л. Миграция населения (вопросы теории). — М., 2003. <http://rybakovsky.ru/migracia2.html>

<sup>3</sup> Шатина Л. Миграция населения. Особенности современных принципов миграции. - Владивосток, 2002. <http://www.referat.ru/referats/view/13972>

<sup>4</sup> Яндекс. Словари > Экономический словарь — 2007. <http://slovari.yandex.ru/>

но соглашение о сотрудничестве и признании ее специализированным учреждением ООН.

<sup>6</sup> *Problems of migration statistics. Population studies.* № 5. — New York: United Nations, 1950,

тября 1945 г. Основана представителями стран, являвшимися сторонниками курса на поддержание мира и безопасности во всем мире, развитие дружеских отношений между странами и оказание содействия социальному прогрессу, улучшение условий жизни и положения дел в области прав человека. Является форумом для 193 государств-членов, который позволяет им через Генеральную Ассамблею, Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет и другие органы и комитеты высказывать свою точку зрения.

<sup>8</sup> *Recommendations on statistics of international migration: statistical papers. Series M.* № 58. — New York: United Nations, 1980. — P. 4.

<sup>9</sup> Там же. — P. 257.

<sup>10</sup> (МОМ)- Международная организация по миграции. Создана в 1951 г., является ведущим межправительственным учреждением в области миграции, взаимодействует с правительственными, межправительственными и неправительственными организациями. В МОМ входят 146 государств-членов, еще 13 стран имеют статус наблюдателей. Деятельность МОМ направлена на упорядочение и гуманизацию мер регулирования миграции, развитие международного сотрудничества в сфере миграции, оказание помощи в поиске практических решений проблем миграции и предоставление гуманитарной помощи нуждающимся в ней мигрантам, в том числе беженцам и внутренним переселенцам.

<sup>11</sup> *Continued effectiveness of the Organization in view of the new challenges: Doc. MC/1631 / Intergovernmental Committee for Migration.* — Geneva, 1989. — P. 12-14.

Женева: ООН, 1993. — P. 254-259.

Ата, 2001.—С. 20.

<sup>14</sup> Хомра А. У. Миграция населения. — Киев, 1979; Піскун О. Основы міграційного права. — Киев, 1998. — С. 40.

Вестник Академии МВД Республики Беларусь. — 2001. — № 1. — С. 10-15.

Российской Федерации. Нормативные акты, регулирующие правоотношения с участием мигрантов — М 1999, —С. 12.

<sup>17</sup> Хорев Б.С., Чапек В. Н. Проблемы изучения миграции населения. — М., 1978.

<sup>18</sup> Лемешев А. И., Бубич, А. В., Зинкевич Г. Г. Глоссарий по миграции. — Минск,, 2000. — С. 24.

- <sup>20</sup> цев // Журнал международного права и международных отношений . — 2005. — № 3.  
Закон Республики Казахстан «О миграции населения» от 13 декабря 1997 года N 204-1 (с изм., внесенными в соответствии с Законом РК от 01.03.01 г. № 160-И) // сайт МИД РК по состоянию на 13 января 2012 г.
- <sup>21</sup> Статья 1 Федерального Закона РФ от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (ред. от 06 декабря 2011 г. с изменениями, вступившими в силу с 1 мая 2012 г.) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»

### **Түйін**

Жұмыста әртүрлі мемлекеттердегі нормативті құқықтық актілерде, ғалымдардың ғылыми еңбектерінде қолданылатын миграция термині ұғымдарының түрлері сарапталған, сонымен қатар халықаралық және мемлекет ішіндегі көші-қон саясаты саласында бұл терминнің ұғымыдық аппаратының бірыңғай жүйесін қолданудың қажеттілігі айқындалған.

### **Resume**

Analyzed in the present work species, the concept of the term migration, used in normative legal acts of different States, and in studies of individual scientists and determined the necessity of application of a unified system of notions in the field of international and domestic migration policy.