

Д.Э. Сеилханова^{*1} , Г.А. Алибаева² , Н.Р. Раззак³ , Р.В. Тен¹ 
¹Қонаев университеті
²«Нархоз» университеті
³«Институт, ғылым және құқық» мектебі
(e-mail: *dd_dana@mail.ru, g.alibayeva@mail.ru, razzak06@mail.ru)

КӨШІ-ҚОН САЯСАТЫНЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ НЕГІЗДЕРІ: ТЕОРИЯЛЫҚ АСПЕКТІЛЕРІ ЖӘНЕ КӨШІ-ҚОНДЫ ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУДІҢ ҚАЗІРГІ МӘСЕЛЕЛЕРІ

Аңдатпа

Мақалада көші-қон саясатының заңнамалық базасын қалыптастырудың теориялық-әдіснамалық негіздері және Қазақстан Республикасындағы көші-қон процестерін құқықтық реттеудің өзекті мәселелері зерделенеді. Зерттеудің негізгі мақсаты - көші-қон саясатының тұжырымдамалық негіздерін жүйелеу, ішкі және сыртқы көші-қон ағындарын құқықтық реттеудің қазіргі бағыттарын талдау және қолданыстағы заңнаманы жетілдіру бойынша ғылыми негізделген ұсыныстар әзірлеу. Зерттеу барысында жалпығылыми және арнайы заңдық әдістер кешенді түрде қолданылды.

Көші-қон құқығын отандық құқық жүйесіндегі дербес сала ретінде қарастыру мәселесі, оның пәні мен құқықтық реттеу әдістеріне қатысты ғылыми пікірталастар, сондай-ақ Қазақстанның көші-қон заңнамасының тарихи эволюциясы талданды. Ішкі көші-қон аясында халықты есепке алу жүйесіндегі олқылықтар, өңіраралық еңбек ұтқырлығын ынталандыру тетіктерінің жеткіліксіздігі және климаттық факторлардың ықпалы қарастырылды. Сыртқы көші-қон бағытында заңсыз көші-қон мәселелері, қандастардың интеграциялық мәртебесі және шетелдік білікті мамандарды тартудың квоталық тетіктерін жетілдіру қажеттілігі айқындалды.

Авторлар көші-қон заңнамасын жүйелеу және кодификациялау, оның ішінде бірыңғай Көші-қон кодексін қабылдау, көші-қон процестерін цифрландыру, халықаралық-құқықтық ынтымақтастықты кеңейту, мигранттардың әлеуметтік-құқықтық кепілдіктерін күшейту және заң шығару практикасының академиялық ғылыммен байланысын нығайту қажеттілігін негіздейді. Қорытындыда көші-қон саясаты елдің бәсекеге қабілеттілігі мен демографиялық тепе-теңдігін қамтамасыз етудің стратегиялық құралы ретінде бағаланып, оны жетілдіруде мемлекеттік органдар, ғылыми орта және азаматтық қоғам арасындағы үшжақты диалогтың маңызды рөлі атап өтіледі.

Түйін сөздер: көші-қон саясаты, құқықтық реттеу, көші-қон құқығы, ішкі көші-қон, сыртқы көші-қон, заңсыз көші-қон, көші-қон заңнамасы.

Д.Э. Сеилханова¹, Г.А. Алибаева², Н.Р. Раззак³, Р.В. Тен¹
¹Университет Кунаева
²Университет «Нархоз»
³Школа «Институт, Наука и право»

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ

Аннотация

В статье исследуются теоретико-методологические основы формирования законодательной базы миграционной политики и актуальные проблемы правового регулирования миграционных процессов в Республике Казахстан. Основная цель исследования заключается в систематизации

концептуальных основ миграционной политики, анализе современных направлений правового регулирования внутренних и внешних миграционных потоков, а также в разработке научно обоснованных предложений по совершенствованию действующего законодательства. В ходе исследования комплексно применялись общенаучные и специальные юридические методы.

Проанализированы вопросы рассмотрения миграционного права в качестве самостоятельной отрасли отечественной системы права, научные дискуссии относительно его предмета и методов правового регулирования, а также историческая эволюция миграционного законодательства Казахстана. В контексте внутренней миграции рассмотрены недостатки системы учета населения, недостаточность механизмов стимулирования межрегиональной трудовой мобильности и влияние климатических факторов. В сфере внешней миграции выявлены проблемы незаконной миграции, интеграционного статуса кандасов и необходимость совершенствования квотных механизмов привлечения квалифицированных иностранных специалистов.

Авторы обосновывают необходимость систематизации и кодификации миграционного законодательства, в том числе принятия единого Миграционного кодекса, цифровизации миграционных процессов, расширения международно-правового сотрудничества, усиления социально-правовых гарантий мигрантов и укрепления взаимосвязи законотворческой практики с академической наукой. В заключении миграционная политика оценивается как стратегический инструмент обеспечения конкурентоспособности страны и поддержания демографического баланса, при этом подчеркивается важная роль трехстороннего диалога между государственными органами, научным сообществом и гражданским обществом в ее дальнейшем совершенствовании.

Ключевые слова: миграционная политика, правовое регулирование, миграционное право, внутренняя миграция, внешняя миграция, незаконная миграция, миграционное законодательство.

D.E. Seilkhanova¹, G.A. Alibayeva², N.R. Razzak³, R.V. Ten¹

¹Kunaev University

²Narxoz University

³School "Institute of Science and Law"

LEGAL FOUNDATIONS OF MIGRATION POLICY: THEORETICAL ASPECTS AND CURRENT ISSUES OF LEGAL REGULATION OF MIGRATION

Abstract

The article examines the theoretical and methodological foundations of the legislative framework for migration policy and the current challenges of legal regulation of migration processes in the Republic of Kazakhstan. The main purpose of the study is to systematize the conceptual foundations of migration policy, analyze contemporary approaches to the legal regulation of internal and external migration flows, and develop evidence-based proposals for improving the existing legislation. The study employs a comprehensive combination of general scientific and specific legal research methods.

The article analyzes the issue of recognizing migration law as an independent branch of the national legal system, scholarly debates concerning its subject matter and methods of legal regulation, as well as the historical evolution of Kazakhstan's migration legislation. With regard to internal migration, the study addresses shortcomings in the population registration system, insufficient mechanisms for promoting interregional labor mobility, and the impact of climate-related factors. In the area of external migration, the article identifies challenges related to irregular migration, the integration status of kandas (ethnic Kazakhs who have resettled in Kazakhstan), and the need to improve quota mechanisms for attracting highly qualified foreign specialists.

The authors substantiate the need to systematize and codify migration legislation, including the adoption of a unified Migration Code, the digitalization of migration processes, the expansion of international legal cooperation, the strengthening of migrants' social and legal guarantees, and closer

interaction between legislative practice and academic research. The article concludes that migration policy should be regarded as a strategic instrument for enhancing the country's competitiveness and maintaining demographic balance, emphasizing the important role of trilateral dialogue among public authorities, the academic community, and civil society in its further improvement.

Key words: migration policy, legal regulation, migration law, internal migration, external migration, irregular migration, migration legislation.

Kipicne

Жаһандық даму ырғағы өзгерді. Осы қарқынмен бірге көші-қон да кез келген мемлекеттің әлеуметтік, экономикалық, тіпті саяси-құқықтық тінін белгілейтін басты күшке айналып отыр. Ел ішіндегі қозғалыс, еңбек күшінің қайта бөлінісі, оған қоса этникалық репатриация - бұлардың қай-қайсысы да ұлттық қауіпсіздік шегінен бастап демографиялық балансқа дейінгі аралықты қамтиды. Тікелей ықпал етеді. Шын мәнінде, миграциялық ағын мемлекеттік шекараның классикалық мәнін қайта қарауға мәжбүрлеп, ұлттық егемендік пен заңнама икемділігін елеулі сынға салып жатыр. Халықаралық қатынастар шиеленіскен сайын бұл құбылыс құқықтық жүйенің бейімделу қабілетін тексейтін басты индикаторға айналмақ. Осы себепті де көші-қон саясатының заңдық негіздерін теориялық тұрғыдан бөлшектеп зерделеу - заң ғылымының кейінге қалдыруға болмайтын бағыты. Мәселе тереңде жатыр. Көші-қон құқығының теориялық-әдістемелік бастауларын зерттеген А. Божқараұлы бұл саланың әлі де кенже қалып жатқанын, тіпті академиялық ортада миграцияның құқықтық табиғаты мен оның түпкі ұғымына қатыснз ортақ консенсус қалыптаспағанын ашық көрсетеді [1, 13 б.].

Қазақстан контексті тіпті күрделі. Еліміздің аумағындағы миграциялық ахуал тек құқықтық формализммен шектелмейді; мұнда этногеографиялық ерекшеліктер, еңбек нарығындағы теңгерімсіздік пен демографиялық қысым өзара тоғысып жатыр. Сондықтан бұл үдерісті зерттеу белгілі бір қалыппен жүре алмайды. Ол ішкі, сыртқы, заңды және жасырын миграция ағындарын айқындайтын іргелі факторларға арқа сүйеуі тиіс.

Зерттеудің басты мақсаты - Қазақстан Республикасындағы көші-қонды құқықтық реттеудің қазіргі жай-күйіне терең талдау жасау, оның теориялық негіздерін жүйелеу және қолданыстағы заңнаманы жетілдіру бойынша нақты ғылыми ұсыныстар әзірлеу. Процестердің тым қарқындылығы мемлекеттік басқару парадигмасын түбегейлі өзгертуді талап етіп отыр. Бұрынғы тек тежеу, бақылау мен шектеуге бағытталған реактивті тәсілдер өзін ақтамайды. Бүгінгі міндет - көші-қонды шектеу көзі емес, экономикалық өсімнің қозғаушы күші ретінде қайта бағалау.

Зерттеудің теориялық және нормативтік негізін отандық және шетелдік ғалымдардың көші-қон мәселелеріне арналған еңбектері, Қазақстан Республикасының Конституциясы, көші-қон саласындағы заңнамалық және өзге де нормативтік құқықтық актілер, сондай-ақ халықаралық-құқықтық стандарттар құрады. Зерттеу барысында жалпығылыми және арнайы заңдық әдістер кешенді түрде қолданылды.

Көші-қон қатынастары мен оларды құқықтық реттеудің даму үрдістерін зерделеу барысында диалектикалық және тарихи-құқықтық әдістер қолданылып, Қазақстандағы көші-қон заңнамасының қалыптасуы мен эволюциясы қарастырылды. Формальды-құқықтық әдіс қолданыстағы нормативтік құқықтық актілердің мазмұнын, олардың өзара байланысын және құқықтық реттеудегі жекелеген олқылықтарды анықтауға мүмкіндік берді. Жүйелік-құқықтық тәсіл көші-қон саласындағы нормаларды конституциялық, әкімшілік, еңбек және халықаралық құқық нормаларымен өзара байланыста қарастыру үшін пайдаланылды.

Салыстырмалы-құқықтық әдіс Қазақстандағы көші-қонды құқықтық реттеу тәсілдерін халықаралық-құқықтық стандарттармен және жекелеген шет мемлекеттердің тәжірибесімен салыстыру барысында қолданылды. Сонымен қатар зерттеу нәтижелерін негіздеу үшін ғылыми әдебиеттерде және ресми дереккөздерде қамтылған көші-қон процестері туралы мәліметтерге талдау жасалды. Қолданылған әдістердің жиынтығы Қазақстан Республикасындағы көші-қонды құқықтық реттеудің қазіргі жай-күйін кешенді бағалауға, негізгі проблемаларды анықтауға және заңнаманы жетілдіруге бағытталған ұсыныстар әзірлеуге мүмкіндік берді.

Нәтижелер мен талқылау

Мемлекеттің ішкі-сыртқы стратегиясының өзегі саналатын көші-қон саясаты - халық ағынын реттеуге, оның оң векторларын күшейтіп, теріс салдарларының алдын алуға арналған біртұтас тетіктер жүйесі. Мұны баса айту керек. Қазіргі заманғы миграцияны заңнамалық шеңберде ұстау процесі ұлттық нормативтік база мен халықаралық-құқықтық актілердің тығыз тоғысуына сүйенеді. Бұл құбылысты біржақты емес, әлеуметтік-экономикалық, демографиялық, геосаяси және құқықтық қырларды біріктіретін күрделі құбылыс ретінде бағалау қалыптасады. Соның ішінде юриспруденция саласы миграциялық үдерістерді жүйелеуде негізгі ролді атқарады. Құқықтық жүйенің салыстырмалы түрде жас тармағы саналатын көші-қон құқығы дәл осы субъектілер арасындағы қоғамдық қатынастарды тәртіпке келтіруге бағытталған.

Теориялық негіздерге үнілсек, бұл саланың арқауы ретінде бірнеше іргелі принциптер бой көтереді. Адам құқықтары мен бостандықтарының үстемдігі, заңдылық, мемлекеттік реттеудің жүйелілігі, глобалды стандарттармен есептесу және көші-қонды елдің әлеуметтік-экономикалық даму мақсаттарына бағыттау - басты бағдарлар осылар. Алайда, түйткіл де жоқ емес. Бүгінгі таңда академиялық қауымдастықта «халық көші-қоны» түсінігінің баршаға ортақ единый нұсқасы әлі қалыптаса қойған жоқ, тіпті халықаралық-құқықтық деңгейде де бірыңғай дефиниция бекітілмеген. Салдары да айқын. Бұл жағдай көші-қон саясатының теоретико-методологиялық базисін әлі де тереңдете түсуді талап етеді.

Кейбір зерттеушілер көші-қон құқығын әкімшілік құқықтың бір тармағы (институты) деп есептесе, енді бір топ оны дербес құқық саласы ретінде бөліп қарастыруды ұсынады. Теориядағы мұндай алауыздық тікелей заң шығару практикасына соққы болып тиеді: реттеудің салалық тиістілігі анықталмаған соң, құқық қолдану тәжірибесінде біркелкілік жоғалады. Сондықтан отандық заң ғылымында көші-қон құқығының пәнін, әдістері мен тетіктерін егжей-тегжейлі талдауға арналған зерделеулер жүргізілгенімен [1-3], бұл аппаратты одан әрі шыңдау қажеттілігі күн тәртібінен түскен жоқ. Мұнда салааралық кешенді тәсіл ауадай қажет. Яғни конституциялық, әкімшілік, еңбек және халықаралық құқық нормаларын синтездеу арқылы миграциялық қатынастарды реттейтін тұтас концепция құру сағат сайын маңызды болып барады.

Қазақстанның көші-қон заңнамасына көз жүгіртсек, оның қалыптасу шежіресі Егемендіктің алғашқы жылдарынан бастау алады. 1992 жылғы 26 маусымда қабылданған «Көшіп келу туралы» Заң¹ бұл саладағы алғашқы тарихи қадам еді. Кейінірек, 1997 жылғы 13 желтоқсанда «Халықтың көші-қоны туралы» Заң² қабылданып, көші-қон саласындағы қоғамдық қатынастарды реттеудің экономикалық және құқықтық негіздері қаланды. Ал қазіргі уақытта саланы тәртіпке келтіріп отырған басты акт - «Халықтың көші-қоны туралы» 2011 жылғы 22 шілдедегі № 477-IV Заңы³ (2026 жылғы 7 қаңтардағы соңғы өзгерістерімен әрі толықтыруларымен қоса). Аталған заң процестің әлеуметтік-құқықтық негіздерін айқындап, мигранттардың, оның ішінде оралмандардың (қандастардың) мәртебесін, сондай-ақ мемлекеттік органдардың өкілеттіктерін бекітті.

Заңнамалық эволюция мұнымен тоқтаған жоқ. 2020 жылғы 13 мамырда қабылданған № 327-VI Заң⁴ арқылы заңнамаға елеулі түзетулер енгізіліп, ол заман талабына сай жаңартылды. Ал стратегиялық бағдар ретінде Қазақстан Республикасының 2030 жылға дейінгі Көші-қон саясатының тұжырымдамасын¹ (бұған дейін қолданыста болған 2023-2027 жылдарға арналған Тұжырымдаманың орнына қабылданған) атап өтуге болады. Мұнда білікті шетелдік маман-

¹ «Көшіп келу туралы» Қазақстан Республикасының заңын күшіне енгізу туралы» Қазақстан Республикасы жоғарғы

² Халықтың көші-қоны туралы: Қазақстан Республикасының Заңы 2011 жылғы 22 шілдедегі № 477-IV. - URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1100000477> (жүгінген күні: 04.04.2026).

³ Халықтың көші-қоны туралы: Қазақстан Республикасының Заңы 2011 жылғы 22 шілдедегі № 477-IV. - URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1100000477> (жүгінген күні: 05.04.2026).

⁴ Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне көші-қон процестерін реттеу мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы: Қазақстан Республикасының Заңы 2020 жылғы 13 мамырдағы № 327-VI ҚРЗ. - URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z2000000327> (қаралған күні: 06.09.2026).

дарды тарту, қандастардың қоныс аударуы мен интеграциясы, еңбек ұтқырлығы мен академиялық миграцияны қолдау сияқты кешенді векторлар айқын белгіленген.

Бірақ заңнаманың осылай сатылай дамуына қарамастан, реттеуші нормалардың бойында жүйесіздік әлі байқалады. Түрлі нормативтік актілердің арасында ішкі қайшылықтар бар, ал жүзеге асырудың процедуралық мәселелері көбіне министрліктер мен ведомстволардың ішкі бұйрықтары деңгейінде қалып қойған. Бұл өз кезегінде процестің ашықтығы мен қарапайым азаматтар үшін қолжетімділігін төмендетеді. Дәл осы себепті, саладағы бытыраңқылықты жойып, бірыңғай Көші-қон кодексін қабылдау (кодификациялау) идеясы ғылыми әрі практикалық ортада жылдар бойы айтылып келе жатқанымен, өкінішке қарай, әлі күнге дейін нақты іске аспай, қағаз жүзінде қалып отыр.

Қазақстандағы ішкі миграцияны заңнамалық тұрғыдан тәртіпке келтіру - мемлекеттік саясаттың кейінге қалдыруға болмайтын өзекті міндеттерінің бірі. Жалпы алғанда, ішкі көші-қон дегеніміз не? Бұл – азаматтардың еңбек ету немесе басқа да мақсаттарда ел ішінде уақытша немесе тұрақты орын ауыстыруы. Қарапайым сияқты. Ең басты түйткіл - азаматтарды нақты есепке алу механизмінің ақсап тұрғандығында. Қолданыстағы заңнама тұрғылықты жер бойынша тіркелуді талап еткенімен, іс жүзінде халықтың нақты динамикасын толық қамти алмай отыр. Мұндай олқылық бар. Салдарынан мемлекет миграциялық ағынды алдын ала болжау мен тиімді басқару мүмкіндігінен айырылады. И.К.Амерханова мен А.К.Джусибалиеваның зерттеулері көрсеткендей, ішкі миграцияның қазіргі тенденциялары жұмыс күшінің аймақтар арасында теңсіз бөлінуіне әкеп соғуда, бұл өз кезегінде өңірлік дисбалансты тереңдетіп, ұлттық экономикаға тікелей соққы болып тиеді [2, 15 б.].

Өкінішке қарай, ішкі миграцияның әлеуметтік-экономикалық зардаптары сыртқы көші-қонның көлеңкесінде қалып қойып жатады. Алайда, ауыл халқының мегаполистерге жаппай қоныс аударуы шалғай елді мекендердің бос қалуына, инфрақұрылымның тозуына және ірі қалаларға шамадан тыс жүктеме түсуіне әкеліп соқтырды. Бұдан бөлек, ішкі еңбек миграциясын құқықтық реттеуде де олқылықтар аз емес. Өңірлер арасында жұмыс күшін тиімді қайта бөлуге жағдай жасайтын пәрменді заңнамалық механизмдер әлі де жеткіліксіз. Қазіргі уақытта мемлекет тарапынан халық тығыз қоныстанған оңтүстік облыстардан жұмыс күші тапшы солтүстік өңірлерге ерікті түрде қоныс аударуды ынталандыратын бағдарламалар іске асырылуда. Г.С.Ермекова өз зерттеуінде елдегі миграцияны әкімшілік-құқықтық тәртіпке келтірудің тиімділігін талдай отырып, осы реттеуші тетіктерді жетілдірудің нақты векторларын ұсынады [3, 67 б.].

Нормативтік базаны, мемлекеттік бағдарламалардың орындалу барысы мен саяси құжаттарды сараптау кезінде, әсіресе ауылдық миграцияны тәртіпке келтіру тетіктерінде біршама жүйелі кедергілердің беті ашылды. Түйткілдің бірі - ақпараттық-құқықтық сүйемелдеудің ақсап тұрғандығында. Өз құқықтары мен міндеттерін нақты білмегендіктен, көшіп-қонушылар заңды мәртебесін жоғалтып алып жатады. Бұдан бөлек, соңғы жылдары климаттық факторлар да ішкі миграцияның қозғаушы күшіне айналып, халықтың тұрмыс сапасына тікелей әсер етуде. Мәселен, Д.Нұрмұханқызы мен А.Өзенбаеваның еңбегінде созылмалы құрғақшылық, су тасқындары, жердің тозуы және аграрлық сектор өнімділігінің құлдырауы сияқты экологиялық себептердің халық ағынына қалай ықпал ететіні егжей-тегжейлі талданған [4, 80 б.]. Осы факторларды заңнамалық деңгейде бекітіп, экологиялық миграцияны реттейтін арнайы құқықтық тетіктер қалыптастыру - уақыт күттірмейтін шаруа. Өйткені экологиялық ахуалдың ушығуы алдағы онжылдықтарда ішкі миграция толқынын еселеп арттыруы ықтимал. Осы орайда

¹ Қазақстан Республикасының көші-қон саясатының 2030 жылға дейінгі тұжырымдамасын бекіту туралы: Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы 2025 жылғы 15 желтоқсандағы № 1081. - URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/P2500001081> (қаралған күні: 06.09.2026).

Б.Бокаев пен Г.Ахметова ішкі көші-қон мәселелерін шешуде ведомствоаралық үйлесімді іс-қимылды басты орынға қоя отырып, жүйелі тәсілдің маңыздылығын дәйектейді [5, 297 б.].

Сыртқы миграциялық ағындарды заңнамалық арнаға түсіру - жеке сараптауды қажет ететін бағыт. Бұл өріс шетелдіктердің елге келуімен қатар, отандық азаматтардың шетелде еңбек етуге бет алуын да қамтиды. Түйткілдің үлкені - заңсыз көші-қон. Елге кіру, болу, транзитпен жүріп өткенде заң талаптарын айналып өтетіндер осы санатқа түседі. Мұндай бақылаусыз ағын ішкі еңбек нарығына, қоғамдық тәртіпке және мемлекеттің экономикалық қауіпсіздігіне тікелей салмақ салатыны белгілі. Осыны ескеріп, Қазақстан заңнамасы шетелдіктер мен азаматтығы жоқ тұлғалар тарапынан болатын бұзушылықтар үшін әкімшілік жауапкершілікті қатаңдату бағытында өрістеп келеді.

Десек те, бұл мәселені жалаң жазалау немесе шектеу шараларымен шеше алмаймыз. Ықпалдас тәсіл қажет. Заңсыз миграцияның өрістеуіне бюрократиялық рәсімдердің ауырлығы мен созыбалаңға салынуы себеп болып жатқандықтан, легалдау (заңдастыру) жолдарын жеңілдету заңсыз ағындарды сабырсыздандырудың негізгі тетігі болмақ. Оның үстіне, қандастардың құқықтық мәртебесін айқындау да бөлек назарды қажет етеді. Тарихи отанға оралған бауырларды қоғамға сіңістіру жан-жақты заңнамалық қолдауды талап етеді. Бейімдеу орталықтарында көрсетілетін қызметтер қатарында құқықтық кеңес беру, мемлекеттік (сондай-ақ ыңғайына қарай орыс) тілін оқыту және кәсіби қайта даярлау сияқты маңызды шаралар бар.

Бірақ репатрианттардың әлеуметтік-экономикалық интеграциясы тек мемлекеттік жәрдемақымен шектелмейді, мұнда қабылдаушы ортаның көзқарасы да шешуші роль атқарады. Осы орайда қандастардың біліктілігі мен бейімделу мүмкіндігін ескеретін сараланған саясат ұстанған жөн, өйткені барлық репатрианттардың экономикалық потенциалы бірдей емес. Сондай-ақ, шетелдік жұмыс күшін тартудың құқықтық тетіктерін қайта қарау да өзекті. Нарықтың нақты сұранысына негізделген икемді жүйе қажет. Қолданыстағы квоталау механизмі көбіне формальды сипатта қалып, шынайы сұраныспен қабыспай жатады. Бұл ретте біліктілігі жоғары шетелдік мамандар үшін визалық және рұқсат беру рәсімдерін жеңілдетіп, ал төмен білікті жұмыс күшіне бақылауды қатаң ұстаған абзал. Миграциялық процестер трансшекаралық сипатқа ие болғандықтан, сыртқы көші-қонды реттеудің түпкі түйіні халықаралық-құқықтық ынтымақтастықты, мемлекетаралық келісімдерді және халықаралық ұйымдармен әріптестікті дамытуда жатыр.

Қазақстан Көші-қон жөніндегі халықаралық ұйымның белсенді мүшесі ретінде халықаралық стандарттарды өз заңнамасына енгізу бойынша бірізді жұмыс жүргізіп келеді. Бұған қоса, Еуразиялық экономикалық одақ аясындағы миграциялық саясатты үйлестіру де ерекше назарды талап етеді. Себебі Одаққа мүше елдер арасында еңбек күшінің еркін қозғалысын қамтамасыз ету үшін ұлттық заңнамалардағы алшақтықтарды жою ауадай қажет. Салыстырмалы талдау көрсеткендей, елдегі көші-қон процестері глобалды үрдістермен үндескенімен, өзіндік ерекшеліктерден де кенде емес. Демек, халықаралық тәжірибені соқыр көшірмей, ұлттық контекстке бейімдей қолдану өзекті болып қала береді [6, 20 б.].

Зерттеу нәтижелері заңнаманы жетілдірудің бірнеше іргелі бағытын айқындауға мүмкіндік береді.

Бірінші бағыт – қолданыстағы нормативтік базаны жүйелеу мен кодификациялау. Қазіргі нормалардың шашыраңқылығы мен актілердің тым көптігі құқық қолдану практикын ауырлатып жіберді. Шешім бар. Бұл – бірыңғай Көші-қон кодексін әзірлеу. Ондай құжат елге кіру, болу, еңбек ету, әлеуметтік қорғау және жауапкершілік сияқты барлық аспектіні бір арнаға тоғыстыратын тұтас актіге айналуы тиіс.

Екінші бағыт – миграциялық процестерді жаппай цифрлық рельске көшіру. Заманауи IT-инструменттерді енгізу ағындарды есепке алуды, бақылау мен басқару механизмін едәуір ширатады. Әттең, қазіргі e-Visa мен e-Qonaq сияқты жүйелер негізінен қарапайым тіркеу құралының шегінен аса алмай тұр; олар Big Data аналитикасының зор потенциалын толыққанды іске қоса алған жоқ. Цифрлық трансформация басқару жүйесін сапалы жаңа деңгейге шығарар еді, десек те ол жеке өмірге қол сұғылмаушылық пен дербес деректерді қорғау сияқты күрделі құқықтық тәуекелдерді қатар туындатады. Мұнымен қоса, цифрлық инфрақұрылымның шектеулілігі мен

цифрлық сауаттылықтың төмендігі мигранттардың белгілі бір бөлігі үшін электронды қызмет алуды қиындатып жататынын да ескерген абзал.

Үшінші бағыт – көші-қон өрісіндегі халықаралық ынтымақтастық шекарасын кеңейту. Халықаралық ұйымдармен және өзге елдермен тәжірибе алмасып, ортақ стандарттар құру - реттеу пәрменділігін арттырады. Осы орайда Канаданың баллдық жүйесі, Германияның интеграциялық курстары немесе БАӘ жүзеге асырған соңғы визалық реформалар Қазақстан үшін пайымды тәжірибе болуға тиіс. Алайда, бұл халықаралық үлгілерді соқыр көшірмей, ұлттық контекст пен жергілікті ерекшеліктерге бейімдей отырып қана қолдануға болады.

Төртінші бағыт – мигранттардың құқықтарын қорғау тетіктерін шыңдау. Әсіресе еңбек мигранттарының әлеуметтік-құқықтық кепілдіктерін қамтамасыз ету маңызды. Бүгінде олар жалақының төленбеуі, еңбек құқығының бұзылуы немесе қауіпсіздік талаптарының сақталмауы сияқты өрескел фактілерге жиі тап болады. Сондықтан прокурорлық қадағалауды күшейту, арнайы инспекциялар мен құқықтық көмек орталықтарын құру - күн тәртібіндегі шаруа. Ж.Е. Молдахметова және өзге де зерттеушілер өз жұмыстарында мигранттардың әлеуметтік-еңбек құқықтарын талдай отырып, басты проблемаларға квота жүйесінің ақауларын, көлеңкелі жұмыспен қамтуды, медицина мен білімнің қолжетімсіздігін және мемлекеттік бақылаудың әлсіздігін жатқызады [7, 105 б.].

Соңғы бағыт заңнамалық базаны ғылыми негізге сүйене отырып қалыптастыруды көздейді. Заңнамалық бастамалардың өміршендігі көші-қон процестерін алдын ала дұрыс болжап, терең модельдеуге тікелей қатысты. Алайда, қазіргі уақытта академиялық ғылым мен заң шығару практикасының арасында айтарлықтай алшақтық бар. Көптеген өзгерістер мен түзетулер жан-жақты сараптамадан өтпей қабылданатындықтан, соңында өзінің практикалық пәрменділігінен айырылып жатады.

Көші-қон саясатын құқықтық тәртіпке келтірудің негізгі арқауы - 1995 жылы қабылданған Қазақстан Республикасының Конституциясы (енгізілген соңғы түзетулерімен). Ата заңда бекітілген еркін жүріп-тұру, тұрғылықты жерді таңдау және кәсіби еңбек ету бостандығы сияқты іргелі нормалар миграциялық заңнаманың негізгі қазығы болып табылады. Кейінгі конституциялық реформалар мемлекеттік мүддені қорғауды, соның ішінде шетелдіктердің елге кіруі, болуы және депортациялау процедураларын күшейтуді көздейді. Бұған қоса, кез келген кемсітуге тосқауыл қойылып, мигранттардың негізгі мұқтаждықтарын қамтамасыз ету шаралары белгіленген.

Конституция адам құқықтарының үстемдігін басшылыққа ала отырып, күрделі мәселелер арасындағы балансты ұстауға бағытталған. Мұнда адам құқықтары мен азаматтық құқықтардың аражігін нақты ажыратып алған жөн. Адам құқықтары баршаға бірдей әмбебап сипатқа ие болса, азаматтық құқықтар тек Қазақстан азаматтарының еншісіне тиесілі [8, 65 б.]. Десе де, Конституция деңгейінде миграциялық процестерді реттейтін тікелей нормалардың жоқтығы - негізгі салмақты қарапайым заңдар мен ведомстволық бұйрықтарға түсіріп, құқықтық кепілдіктердің құбылмалылығына алып келеді. Осы орайда Ата заңға көші-қон саясатының басты бағдарларын белгілейтін арнайы норма енгізу мәселесін талқылау өзекті.

Бұдан өзге, бұл саланы ұлттық қауіпсіздік призмасы арқылы зерделеудің маңызы зор. Мемлекет құқық бұзушылықтарды жай ғана тіркеп отыратын бақылаушыдан алдын ала сақтандыру шаралары жүйесіне өтуі тиіс. Ол үшін заңнамаға «цифрлық сүзгілер» мен предиктивті модельдерді енгізу қажеттілігі туындайды. Осы ретте шетелдіктің құқықтық мәртебесін оның салықтық және әкімшілік тәртібімен байланыстыратын «Миграциялық сенім индексын» енгізу ұсынылады. Бұл тегік бұзушылықтарды констатациялап қоймай, тәуекел зоналарын алдын ала анықтауға мүмкіндік береді.

Қауіпсіздік тұрғысынан қарасақ, контролдеу тек шекараны бекітумен шектелмейді. Ол радикализация мен экстремизмнің алдын алатын биометриялық және мінез-құлықтық мониторинг жүйесін де қамтуы тиіс [9, 38 б.]. Дегенмен, мұндай шаралар дискриминацияға жол бермей, халықаралық ұйымдардың сынына ұшырамауы үшін адам құқықтарымен тығыз тепе-теңдікте болуы керек.

Зерттеу қорытындылары «цифрлық көшпенділер» мен еңбек мигранттарының мәртебесін реттейтін актілерді пысықтау үшін де пайдаланылуы мүмкін. Өйткені бұл мәселелер отандық ғылымда кешенді қарастырылып [10, 75 б.], конституциялық-құқықтық мәртебесі дискуссияға түскен [8, 63 б.], оған қоса отандық және шетелдік ішкі миграция тәжірибелері салыстырылып [11, 5 б.], тіпті шетелдегі ана миграциясы құқықтық сүзгісінен өтіп, Қазақстанға ұсынымдар әзірленген болатын [12, 110 б.].

Әсіресе мигранттардың әлеуметтік-еңбек құқықтарының жағдайы бөлек назар аудартады. Квота жүйесінің жетілдірілмеуі, бейресми жұмыспен қамту, медицина мен білімге қолжетімділіктің шектеулілігі және интеграцияның төмендігі басты кедергі болып тұр. Соның салдарынан заңдастыруды жеңілдету, еңбек инспекцияларын күшейту және халықаралық конвенцияларға қосылу қажеттігі туындайды [7, 105 б.]. Көбіне жұмыс беруші тарапынан квота болмағанда мигрант заңсыз сипатқа өтіп, құқықсыз қалады. Мұнда салық төлеу тарихы немесе кепілдік арқылы мәртебені легалдаудың жеңілдетілген тетігін ұсыну - заңсыз ағындарды азайтып, қазынаға түсімді арттырады еді.

Қорытынды

Көші-қон саясатының құқықтық негіздерін фундаменталды түрде зерделеу мен қазіргі реттеу тетіктерін сараптау миграция құбылысының өте күрделі әрі көпқырлы екенін айқын ашып берді. Бұл – шешімі кешенді тәсілді талап ететін түйткіл. Көші-қон саясаты әлеуметтік-экономикалық, демографиялық, геосаяси және заңнамалық өлшемдерді қатар қамтитын мемлекеттік вектордың көптармақты бағыты екені даусыз. Мұнда көші-қон құқығы отандық заң жүйесінің дербес саласы ретінде енді қалыптасып келеді, демек, ол одан әрі терең теориялық тұжырымдарды қажет етеді.

Егемендік алған жылдардан бері Қазақстан Республикасының миграциялық заңнамасы елеулі трансформативті кезеңдерден өтті. Мәселен, «Халықтың көші-қоны туралы» Заң мен осыған дейінгі құжаттың орнын басқан Қазақстан Республикасының 2030 жылға дейінгі Көші-қон саясатының жаңа Тұжырымдамасы бүгінгі реттеудің негізгі қазығына айналды.

Дегенмен, ішкі миграциялық ағындарды реттеуде есепке алу жүйесін қайта қарау, аймақаралық еңбек ұтқырлығын ынталандыру механизмдерін құру және ақпараттық-құқықтық сүйемелдеуді күшейту кейінге қалдыруға болмайтын шаралар. Ал сыртқы миграциядағы басты кедергілер - заңсыз көші-қон ағыны, қандастардың құқықтық мәртебесін айқындау, шетелдік білікті мамандарды тарту тетіктері мен халықаралық ынтымақтастықты кеңейту болып отыр. Мәселені түбегейлі шешу үшін заңнаманы кодификациялау (бірыңғай Көші-қон кодексін қабылдау), процестерді цифрландыру, халықаралық тәжірибені бейімдеу, мигранттардың құқықтық кепілдіктерін қорғау және нормативтік актілерді тек ғылыми негізде әзірлеу бағыттарында жүйелі жұмыс жүруі тиіс.

Баса айту керек: миграциялық саясаттың өміршеңдігі тек құқықтық нормалармен шектелмейді. Ол экономикалық, әлеуметтік және демографиялық шынайылықпен санасатын тұтас концепцияны талап етеді. Бүгінгі басты бұғау - ведомствоаралық координацияның әлсіздігі, академиялық ғылымның заң шығару практикасынан ажырап қалуы және азаматтық қоғам институттарының бұл процеске жеткіліксіз тартылуы. Қазақстанға сыңаржақ емес, ғылыми негізделген, сараланған және теңдестірілген бірыңғай мемлекеттік стратегия ауадай қажет.

Бұл зерттеу нәтижелері елдің миграциялық саясатының тұжырымдамалық негіздерін дамытуға және заңнаманы жетілдіруге бағытталған практикалық ұсынымдарға база бола алады. Бірақ қолданыстағы заңдарда әлі де олқылықтар мен ішкі қайшылықтар жетіп артылады. Әсіресе, цифрлық технологиялардың жедел дамуы, «цифрлық көшпенділер» (digital Nomads) сияқты жаңа миграциялық категориялардың пайда болуы құқықтық реттеуге жаңаша көзқарасты талап етіп отыр. Сондықтан заңнамалық базаны үнемі жаңартып, оны глобалды стандарттармен шендестіріп отыру - уақыт талабы.

Болашақта көші-қон саясаты жай ғана бақылау құралы емес, мемлекеттің бәсекеге қабілеттілігін арттыратын, білім мен технология трансфертін тартатын, демографиялық балансты сақ-

тайтын стратегиялық тұтқаға айналуы тиіс. Бұл үшін заңнамалық базаның икемділігі мен болжамдылығы шешуші рөл атқарады. Осы мақсатта мемлекеттік органдар, академиялық орта және азаматтық қоғам арасында тұрақты диалог алаңын қалыптастырып, озық халықаралық тәжірибені ұлттық мүддеге жүйелі түрде бейімдеу қажет.

Авторлардың үлесі

Сеилханова Д.Э.: зерттеу тұжырымдамасын әзірлеу, мақсат пен міндеттерді айқындау, көші-қон саясатының негізгі теориялық және практикалық мәселелерін жүйелеу, материалдарды жинақтау және мақаланың бастапқы мәтінін дайындау.

Алибаева Г.А.: зерттеудің теориялық-әдіснамалық және құқықтық негіздерін айқындау, көші-қон саласындағы нормативтік-құқықтық актілерді талдау, ғылыми нәтижелерді жүйелеу, заңнаманы жетілдіру жөніндегі ұсыныстарды нақтылау және қолжазбаны ғылыми редакциялау.

Раззак Н.Р.: ғылыми әдебиеттер мен халықаралық тәжірибені талдау, қорытындылар мен ұсынымдарды әзірлеуге қатысу.

Тен Р.В.: жекелеген құқықтық мәселелерді талдау және мақаланың қорытынды ережелерін нақтылауға қатысу.

Барлық авторлар мақаланың соңғы нұсқасын талқылауға, редакциялауға және бекітуге тең дәрежеде қатысты.

Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:

1. Божқараұлы А. Көші-қон құқығын зерттеудің теориялық және әдістемелік қырлары // Қарағанды университетінің хабаршысы. ҚҰҚЫҚ сериясы. - 2013. - №2. - 11-16 б.
2. Амерханова И.К., Джусибалиева А.К. Қазақстан Республикасында ішкі көші-қон үдерісін құқықтық реттеу // Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университетінің ХАБАРШЫСЫ. Құқық сериясы. - 2022. - №3(140). - 8-20 б.
3. Ермекова Г.С. Қазақстан Республикасындағы халық миграциясын әкімшілік-құқықтық реттеу: магистрлік диссертация. - 2012. - 110 б.
4. Nurmukhankyzy D., Ozenbayeva A. The impact of climate change on internal migration in Kazakhstan: socio-legal challenges and solutions // Bulletin of the Karaganda University "Law Series". - 2025. - №4(12030). - 75-87 б.
5. Bokayev B., Akhmetova G. Addressing internal migration challenges in Kazakhstan: A systematic approach // Academic Journal of Interdisciplinary Studies. – 2024. – Т. 13. – №. 6. – С. 292-303.
6. Narimbaeva A. J., Abayev M. B. Legal regulation of migration processes: regional experience and legislation of the Republic of Kazakhstan // Bulletin of the Karaganda University "Law Series". – 2025. – Т. 11830. – №. 2. – P. 17-24.
7. Молдахметова Ж.Е., Сатбаева А.М., Бейсенбаева М.Т., Рахметова Г.Р. Социально-трудовые права мигрантов в Казахстане: состояние, проблемы и перспективы развития. Eurasian Scientific Journal of Law. 2025;(4(13)):99-107. <https://doi.org/10.46914/2959-4197-2025-1-4-99-107>
8. Абдраманова М., Нурмагамбетов А. Конституционно-правовой статус мигрантов в Республики Казахстан: разграничение прав человека и гражданских прав // Еуразия халықаралық құқық журналы. - 2026. - №18(2). - 59-69 б.
9. Абеуов Д.А., Момышева Ф.С., Рахимгулова М.Б., Жангабулова Ж.М. Правовые аспекты миграционной политики Казахстана в контексте национальной безопасности и зарубежного опыта. Eurasian Scientific Journal of Law. 2026;(2(15)):33-44. <https://doi.org/10.46914/2959-4197-2026-1-2-33-44>
10. Ryazantsev, Sergey. (2016). Kazakhstan today: Migration-trends and regulation approaches. Central Asia and the Caucasus. - 17(2), - P.69-79.
11. Amerkhanova, I. K., Maishekina, E. S., Bodaukhan, K., Alimbekova, A. A., & Salykbayeva, A.T. (2021). Legal aspects of regulating internal migration in Kazakhstan and foreign countries. Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues. - 24(3), -P.1-9.

12. Турысбекова Г.Г., Есетова С.К., Касымжанова А.А. Шет елдердегі ана миграциясы мәселелері: құқықтық талдау және Қазақстанға арналған ұсыныстар // Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университетінің ХАБАРШЫСЫ. Құқық сериясы. - 2026. - №2(155). - 103-114 б.

References:

1. Bozhkarauly A. Keshi-qon құқығын zertteudiñ teorijalyq zhәне әdistemelik қырлары // Қарағанды университетінің habarshysy. ҚҰҚҰҚ serijasy. - 2013. - №2. - 11-16 б.

2. Amerhanova I.K., Dzhusibalieva A.K. Қазақстан Respublikasynda ishki keshi-qon үderisin құқықтық retteu // L.N. Gumilev atyndaғы Eurazija ылтық universitetiniñ HABARShYSY. Құқық serijasy. - 2022. - №3(140). - 8-20 б.

3. Ermekova G.S. Қазақстан Respublikasyndaғы halyқ migracijasyn әkimshilik-құқықтық retteu: magistrlik dissertaciya. - 2012. - 110 б.

4. Nurmukhankyzy D., Ozenbayeva A. The impact of climate change on internal migration in Kazakhstan: socio-legal challenges and solutions // Bulletin of the Karaganda University "Law Series". - 2025. - №4(12030). - 75-87 б.

5. Bokayev B., Akhmetova G. Addressing internal migration challenges in Kazakhstan: A systematic approach // Academic Journal of Interdisciplinary Studies. – 2024. – T. 13. – №. 6. – S. 292-303.

6. Narimbaeva A. J., Abayev M. B. Legal regulation of migration processes: regional experience and legislation of the Republic of Kazakhstan // Bulletin of the Karaganda University "Law Series". – 2025. – T. 11830. – №. 2. – R. 17-24.

7. Moldahmetova Zh.E., Satbaeva A.M., Beisenbaeva M.T., Rahmetova G.R. Social'no-trudovye prava migrantov v Kazahstane: sostojanie, problemy i perspektivy razvitiya. Eurasian Scientific Journal of Law. 2025;(4(13)):99-107. <https://doi.org/10.46914/2959-4197-2025-1-4-99-107>.

8. Abdramanova M., Nurmagambetov A. Konstitucionno-pravovoj status migrantov v Respubliki Kazahstan: razgranichenie prav cheloveka i grazhdanskikh prav // Eurazija halyқaralyқ құқық zhurnaly. - 2026. - №18(2). - 59-69 б.

9. Abeuov D.A., Momysheva F.S., Rahimgulova M.B., Zhangabulova Zh.M. Pravovye aspekty migracionnoj politiki Kazahstana v kontekste nacional'noj bezopasnosti i zarubezhного opyta. Eurasian Scientific Journal of Law. 2026;(2(15)):33-44. <https://doi.org/10.46914/2959-4197-2026-1-2-33-44>.

10. Ryazantsev, Sergey. (2016). Kazakhstan today: Migration-trends and regulation approaches. Central Asia and the Caucasus. - 17(2), - R.69-79.

11. Amerkhanova, I.K., Maishekina, E.S., Bodaukhan, K., Alimbekova, A.A., & Salykbayeva, A.T. (2021). Legal aspects of regulating internal migration in Kazakhstan and foreign countries. Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues. - 24(3), -R.1-9.

12. Turysbekova G.G., Esetova S.K., Kasymzhanova A.A. Shet elderdegi ana migracijasы мәseleleri: құқықтық taldaу zhәне Қазақстанға арналған ұsynыстар // L.N. Gumilev atyndaғы Eurazija ылтық universitetiniñ HABARShYSY. Құқық serijasy. - 2026. - №2(155). - 103-114 б.