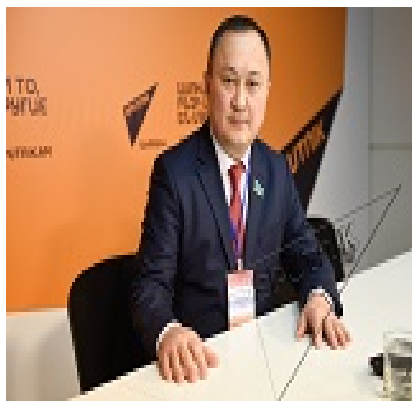


УДК 34(4/9)
МРНТИ 10.91



СМАҒҰЛОВ АСЫЛБЕК АЙЖАРЫҚҰЛЫ¹

*¹Қазақстан Республикасы
Парламенті Мәжілісі
Қазақстан Республикасы, Астана қ.*

ЗАҢСЫЗ МИГРАЦИЯ САЛАСЫНДАҒЫ КОРРУПЦИЯНЫҢ АЛДЫН АЛУДАҒЫ ШЕТЕЛДІК ТӘЖІРІБЕЛЕР

Түйін. Автор өз мақаласына заңсыз көш-қон саласындағы сыбайлас жемқорлықтың алдын алу бойынша шетелдік тәжірибелерге кеңінен тоқталып, олардың жағдайы мен себептерін зерттеген.

Мақалада «Цифрлы Қазақстан» бағдарламасын іске асыру бойынша Елбасының тапсырмасын орындау және бірыңғай электрондық базаны енгізу сырттан келетін қоныстанушылардың қозғалысын дер уақытында анықтауға мүмкіндік беріп, осы саладағы сыбайлас жемқорлықтың азайуына әкелетіні айтылған.

Түйінді сөздер: сыбайлас жемқорлық, заңсыз көш-қон, шет ел тәжірибесі, сыбайлас жемқорлықпен күрес, сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл шаралары, сыбайлас жемқорлыққа төзбеушілік қатынасы.

Аннотация. Автор в своей статье широко освещает зарубежный опыт по предупреждению коррупции в сфере незаконной миграции, изучены их условия и причины.

В статье отмечается, что исполнение поручения Елбасы по реализации программы «Цифровой Казахстан» и внедрение единой электронной базы позволит своевременно выявлять передвижения пребывающих из вне трудовых мигрантов, что в свою очередь приведет к уменьшению коррупции в этой сфере.

Ключевые слова: коррупция, незаконная миграция, зарубежный опыт, борьба с коррупцией, меры по противодействию коррупции, отношение нетерпимости к коррупции.

Annotation. The author in his article extensively highlights the foreign experience in preventing corruption in the sphere of illegal migration, their conditions

and causes that have been studied.

The article notes that the execution of President's instruction on the implementation of the "Digital Kazakhstan" program and the introduction of a single electronic database will allow the timely detection of movements of out-of-work migrants, which in turn will lead to a reduction of corruption in this area.

Key words: corruption, illegal migration, foreign experience, fight against corruption, anti-corruption measures, attitude of intolerance to corruption.

Қазақстан Республикасының Президенті Н.А.Назарбаев 2017 жылғы 13 қарашада Astana Club-тың «Үлкен Еуразия – 2027: тайталас немесе әріптестік» атты Астана қаласында болған үшінші отырысында бақылаусыз жаһандық көші-қон мәселесіне ерекше көңіл аударды. Елбасымыздың айтуынша, бақылаусыз көші-қонмен байланысты әлеуметтік шиеленісушілік, қылмыстылық, жұмыссыздық мәселелері Ливан, Иордания, Түркия елдерінде қақтығыс аймақтарынан қашып келген босқындарды асырауға өздерінің жалпы ішкі өнімінің 1,5-3 пайызын жұмсауына алып келіп отыр. Халықаралық валюталық қор деректері бойынша, дамыған мемлекеттердегі мигранттардың үлесі 5%-тен 10 %-ке дейін өскен[1].

Бүгінгі күні Еуропа елдеріндегі заңсыз миграцияның орын алу проблемасы саяси партиялардың ұстанымдарын өзгертіп, миграциялық саясатпен сайлаушылардың келіспеушілігін және соның нәтижесінде әлеуметтік наразылықты тудырып, ұлттық мүдделерді қорғауды көздейтін саяси партиялардың санын көбейтіп отыр.

Біздің елде заңсыз көші-қонға қатысты ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз ету мәселесі әрқашанда

өзекті. Өйткені қарулы қақтығысқа қатысушы елдердің жақын орналасуы мемлекетімізді Батыс Еуропа мен басқа да елдерге транзит есебінде пайдалану үшін тиімді. Мәселен, Ауғанстан елдерінің азаматтары біздің еліміз аумағын Еуропаға жетуге ғана пайдаланып қоймай, мемлекетімізде тұрақты түрде қалып қоюға әрекет жасаған. Оның куәсі Ауғанстанның 49 азаматы оралман-қазақ мәртебесі болмай тұра, соны алмақшы болған. Ал екі трансұлттық қылмыстық топ 85 бізде тіркелген қазақстандық компаниялар арқылы Қытай Халық Республикасынан Қазақстанға жаппай заңсыз шетел азаматтарын келу арнасын ұйымдастырған [2]. Демек, Қазақстанның кейбір өңірлері мен аумақтарында заңсыз миграцияны ұйымдастыруға қатысы бар жекелеген фирмалар мен тұлғалардың қылмыстық әрекеттерін анықтауды әрі қарай жандандыру керек. Бұл келеңсіз әрекеттердің алдын алмау біздің еліміздің саяси беделіне экономикалық тұрақтылығына зиян келтіретіні сөзсіз.

Елбасымыздың көрегендік саясатының арқасында біздің ел Орталық Азия аймағында еңбек мигранттарын тартатын жағымды орталыққа айналды. Ішкі істер

министрлігінің мәліметіне сүйенсек, соңғы үш жылда ресми статистика бойынша біздің елімізге 5 миллион 600 мыңнан астам шетелдік азамат келген. Олардың 90 проценттен астамы Тәуелсіз Мемлекеттік Достастығының азаматтары: негізінен Қырғызстаннан, Ресейден және 2 миллионға жуығы Өзбекстаннан, оның 470 мың адамы жұмысқа, ал 1 миллион 400 мыңнан астамы қонаққа немесе жеке шаруасымен келген. Сондай-ақ алыс шетелден келген мигранттардың қатары да көбеюде. Осы уақытта олардың саны 620 мың адамға дейін жетті. Олардың көбі Қытай және Түркия азаматтары [3]. Осы бағыттағы біздің басты міндетіміз – заңсыз көші-қонмен күресу. Себебі бұл еліміздегі қоғамдық тәртіптің бұзылуына алып келетін қауіпті фактор. Өйткені миграция ағымы есірткі бизнесімен, адам саудасымен, экстремизммен және терроризммен байланысты болған кездері де кездеседі. Бұл салада бақылау мен реттеуді тиімді ұйымдастырмасақ, еліміздің әлеуметтік-экономикалық дамуына зиян келуі мүмкін.

2014 жылдан бастап еңбек мигранттарға біздің азаматтардың жеке шаруашылығына жұмыс істеуге рұқсат берілді. Әрине бұл практика бір жағынан да заңсыз еңбек мигранттарын азайтуға көмектесті. Бір сөзбен айтқанда, аталған бастама кеш қолға алынса да өзін өзі ақтады. Дегенмен, соттық тергеу практикасындағы тағы бір өзекті проблема – шетел азаматтары мен азаматтығы жоқ адамдарды Қазақстан аумағынан шығарып жіберу. Мәселен, құқық

бұзушыларды мәжбүрлеп шығару тәртібін регламенттеудегі кемшіліктер, біздің елдің аумағында шетелдік азаматтың құқық бұзушылық әрекетіне қарамастан оларды еліне қайтаруда миграциялық полиция қызметкерлеріне қиындық туғызып, құқықбұзушылықтың орын алуына мүмкіндік жасап отыр.

Қазақстан Республикасы Бас прокуратурасының мәліметтеріне сүйенсек, биылғы жылы сот 628 адамға қатысты шығарып жіберу шарасын қолданғанымен, бұл шара 62 адамға қатысты орындалмаған. Оның себептері төмендегідей болып отыр:

- тиісті құжатта шығарып жіберудің нақты мерзімдері көзделмеген;

- жазаның негізгі түрін орындау қиындық туғызған (мәселен, айыппұл төлеу);

- әртүрлі уәкілетті органдар арасында, яғни миграциялық қылмыстық атқару жүйесі, сот орындаушылары арасында өзара үйлесімді қызметтің дұрыс жолға қойылмауы [4].

Ал бұл мәселені шешу мақсатында мынадай шараларды қолға алған дұрыс деп есептейміз:

- шығарып жіберу орындалуының нақты мерзімдерін көрсету;

- шетелдік тәжірибені ескеріп, миграциялық қызмет саласындағы коррупцияның алдын алу;

- шетелдік тәжірибені ескеріп, заңсыз миграциямен күресетін мемлекеттік органдардың өзара үйлесімдігін реттеу үшін тиісті нормативтік құқықтық актілерді қабылдау;

- тиісті нормативтік құқықтық актілерді жетілдіру;

- осы салаға кадр дайындауда алдыңғы қатардағы шетелдік тәжірибелерді ескеру.

Сонымен қатар Сыртқы істер министрлігі әзірлеп жатқан Халықаралық миграцияны ұйымдастыру құжатында шетелдік тәжірибелерді ескеріп қауіпсіз, тәртіпті және заңды миграция туралы жаһандық шарт шеңберінде, миграцияға қатысты біздің халықаралық міндеттемелерімізді ескеріп, өз шекарамызды басқару құқығын пайдаланып, қылмыс жасағандарды елімізге қайта кіргізуге жол бермеу жағын жетілдіру керек.

Қазіргі таңда Қазақстанда көші-қон мәселелері бойынша қажетті құқықтық база жасалған. Парламент «Қазақстан Республикасының азаматтығы туралы», «Жеке басты куәландыратын құжаттар туралы», «Шетелдіктердің құқықтық жағдайы туралы», «Халықтың көші-қоны туралы», «Босқындар туралы», «Дактилоскопиялық және геномдық тіркеу туралы» тағы басқада заңдарды қабылдады. Бірқатар маңызды халықаралық келісімдер ратификацияланды. Көші-қон саласында Ішкі істер, Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрліктері, басқа да орталық мемлекеттік органдар жұмыс істейді. Көші-қон саясатын жергілікті атқарушы органдар да белсенді түрде іске асырып отыр. Дегенмен, бүгінгі таңда шын мәнінде қанша заңсыз еңбек мигранты келіп, еліміздің еңбек нарығына кері әсерін тигізіп

жатқаны туралы нақты зерттеулер жүргізіліп отырған жоқ.

Осы еңбек мигранттарын қадағалауды бір жүйеге келтіру үшін мемлекеттік органдар тарапынан тиісті іс-шаралар қолға алынуға тиіс. Тапқан табыстарын сыртқа таситын еңбек мигранттарынан салық ұстау механизмін жетілдіру, осы саладағы коррупциямен күресу – уақыт күттірмейтін мәселе. Негізі мигранттар көп баратын елдердің көш басында – АҚШ, Сауд Арабиясы, Германия, Ресей және Біріккен Араб Әмірлігі тұрған болса, ал ақша аударымдары ең көп түсетін елдерге – Үндістан, Қытай, Филиппин, Мексика және Нигерия жатады екен. Экономикасы осындай табыс түрлерімен ғана өмір сүріп жүрген елдер де бар. Көп жағдайда ТМД-ға мүше мемлекеттерден келетін мигранттардың келудегі мақсаттары «үй шаруасына» жалдану деп көрсетеді. Алайда, «үй шаруасына» деп келушілердің арасында тапқан табыстарының бір тиынын қалдырмай елдеріне таситын құрылысшылар да, кәсіпкерлер де, басқа мақсатпен жүргендер де бар. Тіпті, «үй шаруасына» жалдану деп келгендердің арасында бес қабатты зәулім үй тұрғызып тастап, қымбат көлік мініп жүргендері жоқ емес. Сол себепті де оларға дифференция жасай отырып, сыртқа алып кетіп жатқан табыстарынан салық алу тетігін жетілдіруге және осы саладағы коррупцияның алдын алуға байланысты жұмыстарын жүргізу уақыт күттірмейтін мәселе [5].

Қазіргі уақытта ешкімге жасырын емес, біздің елге қонаққа келдім деп, жасырын еңбек жасайтын

немесе бір айға салығын төлеп, рұқсатын алып, ал қалған жұмыс істеген мерзімдерін создырмай заңсыз жүрген шетел азаматтары да бар. Мәселен, елімізде қабылданған миграция заңнамаларының талабына сәйкес әр бір шетел азаматы Қазақстанда жұмыс істеу үшін жеке табысынан әр ай сайын 2 айлық көрсеткіште салық төлеп, ішкі істер органдарынан рұқсат алуы керек. Ресми мәліметтерге сүйенсек, тек 2017 жылы ішкі істер органдары 446 мыңдай рұқсат беріп, еліміздің бюджетіне 5 миллиардтан астам қаржы түскен. Ал осы соңғы үш жылда 330 мыңдай шетел азаматы миграция заңын бұзғаны үшін әкімшілік жауапкершілікке тартылған. Ал осының ішінде қаншама шетел азаматтары жасырын түрде заңсыз еңбек миграциясымен айналысып, қаншама қаржы бюджетке түспей қалды, осы заңсыз миграциядан мемлекетімізге қаншама шығын келіп жатыр, оны ешкім айта алмайды. Осы мигранттарға қатысты салық салу механизмнің жетілмеуіне байланысты кейде еңбек мигранттарының елімізде жылдап заңсыз жұмыс істеп, елдеріне қайтар кезінде арнайы салық төлегеннен гөрі, шекара маңында әкімшілік жауапкершілікке тартылғаны олар үшін тиімді әрі жеңілірек деген пікірлер де айтылып отыр. Жасыратыны жоқ, бейресми интеренттік мәлімет бойынша, еліміздегі көлеңкелі айналым жылдық жалпы өнімнің 20 пайызын құрайды екен. Осы саладағы коррупцияның кесірінен салық салу тетіктерінің жетілмеуінен елімізде

кейбір жұмыс берушілер заңсыз мигранттарды тартып, әлеуметтік кепілдіктерден, салық төлеуден жалтарып отыр [6].

Дегенмен, көріп отырғанымыздай, осы бағытта оң шешімдердің тізбесі жеткілікті дәрежеде жүргізіліп отыр. Мәселен көші-қон заңын бұзған жұмыс берушіге де, заңсыз көші-қонды ұйымдастырушыларға да жауаптылық күшейді. Қылмыстық кодекс бойынша осы заң бұзушылыққа 300-ден 500 айлық есептік көрсеткіш айыппұл немесе 75 күннен 90 күнге дейін қамауға алып, елден шығару жазасы қолданылады. Шетелдік жұмыс күшін заңсыз пайдаланған 2 мыңнан астам жұмыс берушіге айыппұл салынып, өткен жылы бюджетке 115 миллион теңгеден астам қаржы түсті. Мысалы, Қазақстаннан тыс жерге 13 мың 685 адам шығарылған. Сонымен қатар Қазақстанда жүрген шетелдіктердің 1 мың 700-і қылмыстық, 109 мың 872 адамы әкімшілік жауапкершілікке тартылған. Қазіргі қолданыстағы қылмыстық кодексте заңсыз көші-қонды ұйымдастырған адамға қатысты 5 мың айлық есептік көрсеткіш көлемінде айыппұл немесе жеті жылға дейін бас бостандығынан айыру белгіленген. Өткен жылы осындай фактілер бойынша 89 қылмыстық іс қозғалған [6].

Заңсыз көші-қонға қарсы іс-қимыл туралы мәселені Ішкі істер министрлігі қолға алып, айтарлықтай жұмыстар істеп жатыр. Оны біз жоғарыда берілген ақпараттан көріп отырмыз. Дегенмен бұл бағытта әлі де осы жұмысты әрі қарай жетілдіруді, әлі де осыны

жақсартуды талап етеді. Өйткені шетелдіктер Қазақстанға келіп алып өз ойына келгенін істеп, қылмыс жасайтын болса, онда бұл біздегі халықтың қарсылығын тудырады. Сондықтан да ондайға жол бермеуіміз керек. Демек біз заңды бұзған шетелдіктерге ғана емес, оларды шақырып, алып келген заңды тұлғаларға, кәсіпкерлерге, жеке тұлғаларға да, жауапкершілікті қатайту жолын қарастыруымыз керек.

Мәселен, Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрлігінің ресми мәліметтерге сүйенсек бүгінгі күні біздің елімізде 442-ден астам жұмыссыздар тіркелген [7]. Міне, осыларды жұмысқа тартып орналастырудың орнына біз шетелден біліктілігі жоқ, білімі жоқ жұмысшыларды тартып отырмыз. Олардың қандай артықшылығы бар. Әрине оларға қатысты мемлекетке әлеуметтік, салықтық төлемдер төленбегендіктен кейбір кәсіпкерлердің қалтасына пайда түсіп жатқаны сөзсіз, ал мемлекетке біздің қоғамға келіп жатқан зиянына зерттеулер жүргізіліп жатырған жоқ. Оның үстіне олардың заңға қайшы іс әрекеттері адал емес конкуренцияға алып келіп, біздің ашық адал кәсіп істеп отырған бизнес өкілдеріне де кедергі келтіріп отырғаны сөзсіз. Сондықтан да, біздің пікірімізше, біріншіден, өзіміздегі азаматтарды жұмысқа тартуды қолға алуымыз керек. Бұл әсіресе Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрлігі мен «Атамекен» ұлттық кәсіпкерлік палатасы тарапынан жасалатын жұмыстар. Біз бүгін шетелден жұмыс күшін тартуға квота

беріп қойдық, ал алып келіп жатқан мамандардың қаншалық та қажеттілігі бар, мүмкін ол мамандар өзімізде жетіп артылатын шығар. Демек соны ескеріп, осы квота беру жүйесін қайта қарауымыз керек. Себебі бұл әртүрлі әлеуметтік шиеленіскен мәселелерге алып келетіні сөзсіз. Мәселен, жұмысшылардың біліктілігі де, жоқ, білімі де жоқ, ал Қазақстанда жұмыс істеп жүр. Оны кімдер алып келген? Қандай заңды тұлғалар алып келген? Қандай кәсіпкерлер алып келген? Осының бәрі анықталып, оларды заңсыз әкелушілерге қатысты жауапкершілікті күшейтуіміз керек.

Бүгінгі күні «біліктілігі жоғары шетелдік жұмыс күшін тарту тәртібін оңайлату, сонымен қатар инновациялық әлеуеті жоғары шетелдік мамандардың көптеп келуіне екіпін беру немесе «шағын кәсіпкерлік субъектілеріне шетелдік жұмыс күшін тартуға рұқсаттар бергені, оны ұзартқаны үшін алым мөлшерлемесін азайтуды және құрылыс салаларын, басқа да қоғамды тамақтандыру, бөлшек сауда салаларында шетелдік жұмыс күшін туралы тартуға рұқсаттар беру рәсімін оңайлатудың орындылығы зерделенсін» деген пікірлер айтылуда. Оған қандай шетелдік азаматтарды тартуымыз керек? Не үшін оларға жеңілдік, қарауымыз керек? Біздің көзқарасымызша, бірінші өзіміздегі азаматтарды жұмысқа орналастыруды қолға алып, соларға жағдай жасауымыз керек, соларды қолдауымыз керек, солардың жұмыс істеуіне мүмкіндік беруіміз керек. Бізде олар қайдан тәжірибе жинайды, егер жоғары оқу

орнын бітіргеннен кейін жұмыспен қамтамасыз етілмесе? [6]. Демек бұл мәселе өзімізде жүрген азаматтарға әсіресе жоғары білімі бар, оқуды бітірген, талантты жастардың жұмыссыз жүрген азаматтарымыздың пропорциясын есепке ала отырып шешілу керек.

Бүгінгі таңда ішкі істер министрлігі осы саладағы коррупцияға қарсы жұмыста, жағымды шетелдік тәжірибелерді ескеріп, кадрларды іріктеу және тәрбиелеу жұмысын күшейту керек.

Өкінішке орай ресми мәліметтерге сүйенсек, 2015 жылы миграциялық полиция қызметкерлеріне қатысты 9 қылмыстық іс, 2016 жылы 6 қылмыстық іс, 2017 жылы 16 қылмыстық іс, ал 2018 жылдың басынан 6 қылмыстық іс қозғалған [8].

Бұл статистикадан біз заңсыз миграция саласындағы қызметкерлерінің тарапынан жасалатын коррупциялық әрекеттердің барлығын көріп отырмыз. Ал қанша коррупциялық әрекеттер жасырын беймәлім қалып отырғаны біз үшін белгісіз. Өкінішке орай, құқық қорғау органдары осы заңсыз миграция саласындағы коррупцияның жай күйі, алып келу себептері мен жағдайлары, олардың алдын алу жолдарын көңіл толарлық дәрежеде зерттемеген. Сондықтан бұл бағытта кешенді зерттеу жүргізуді жандандыру қажет.

Бүгінгі күні мемлекет көші-қон саласында шетелдік қонақтарға жылы шырай танытып, оларға ізет пен құрмет көрсету жөнінде шаралар қабылдап жатқаны бәрімізге белгілі.

Бұл жерде дұрыс құрылған және тиімді жұмыс істейтін көші-қон бақылауы оң әсерін тигізуі тиіс. Ішкі істер министрлігі осы жағдайды жете түсініп бұл саясатты мүлтіксіз орындауы керек.

Елбасының Үкіметке берген «Цифрлық Қазақстанға» өту жайлы тапсырмасын орындау, Ішкі істер министрлігі саласында шетел азаматтарының елімізге кіру және шығу туралы бірінғай электрондық тіркеу базасын жетілдіруге, сырттан келетін еңбек миграциясын реттеуге коррупцияны азайтуға оң ықпал беретіні сөзсіз. Демек біз мемлекет тарапынан миграцияны реттеуді қолға алып, шетелдегі заңсыз миграцияға қатысты алып келген келеңсіз жағдайлар мен себептер біздің елде салыстырмалы түрде зерттелуі керек. Ол үшін ІІМ арнайы оқу орындарында, ғылыми зерттеу орталықтарында арнайы ғылыми топтар құрып, осы бағытта ғылыми арнайы тақырыптарды анықтап, ғалымдарды тартып, заңсыз миграцияның алдын алу бағытында нақты шараларды қабылдауын қажет етеді.

Алдағы 2021 жылы «дактилоскопиялық және геномдық тіркеу туралы» Заң толығымен қолданысқа еніп, шетел азаматтарына виза рәсімдеу, тұруға ықтиярхат немесе босқын статусын алу кезінде міндетті түрде дактилоскопиялық тіркеу талап етіледі. Заң бұзған шетел азаматтары да осындай тіркелуден өтуі тиіс. Осы заңның іске асырылуына қатысты қажетті алдын ала дайындықтар жүргізу мәселесі де бүгіннен бастап қолға алынуы керек.

Көші-қон қызметкерлерінің арасында коррупциялық құқық бұзушылықтар жасалуына жол бермеу үшін жағымды шетелдік

тәжірибелерді ескеріп, ұйымдастыру-кадрлық жұмысты жақсарту керек.

Әдебиеттер тізімі:

1. Нурсултан Назарбаев рассказал об опасностях неконтролируемой миграции // (www.inform.kz/.../nursultan-nazarbaev-rasskazal-ob-opasnostyah-nekontroliru) – интернет-источники.

2. 49 афганцев пытались получить статус оралманов, чтобы попасть в Казахстан // (informburo.kz/novosti/49-grazhdan-afganistana-pytalis-poluchit-status-oralmanov-chtoby-porast-v-kazahstan.html) - интернет-источники.

3. Министр елімізге Қытай мен Түркиядан қанша мигрант келгенін айтты // (sputniknews.kz/society/20180416/5303053.html) - интернет-источники.

4. По итогам Правительственного часа МВД депутаты Мажилиса разработали рекомендации по вопросам миграционного контроля // (www.parlam.kz/kk/mazhilis/news-details/id41807/1/1) - интернет-источники.

5. Полиция қызметіне құрметпен қарау керек. (mediaovd.kz/kz/?p=21505) - интернет-источники.

6. Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісінің «Қазақстан Республикасындағы көші-қон бақылауының жай-күйі және оны қамтамасыз ету жөніндегі шаралар туралы» тақырыбындағы Үкімет сағаты – материалы Мажилиса Парламента Республики Казахстан.

7. Қазақстан Республикасының өңірлері бойынша еңбек нарығының негізгі индикаторлары Қазақстан Республикасының Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрлігі – материалы Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан.

8. Өзіндік қауіпсіздік департаментінің ресми мәліметтері, Қазақстан Республикасы Ішкі істер министрлігі – материалы Министерства внутренних дел Республики Казахстан.