



Исследование Общественного Фонда «Транспаренси Казахстан»

КОРРУПЦИЯ И НЕЗАКОННАЯ МИГРАЦИЯ

Осуществлено при поддержке Международной организации по миграции (МОМ) в 2005 году, в партнерстве с Международным Казахстанским Бюро по правам человека и соблюдению законности (КМБПЧиСЗ)

Алматы 2005

Введение

Как существенно снизить уровень коррупции в миграционной сфере? Какие необходимо для этого шаги в первую очередь, в национальном законодательстве, правоприменительной практике, в международном сотрудничестве, совершенствовании системы местного самоуправления и гражданского контроля. На эти вопросы делается попытка ответить в данном отчете. Задачами данного отчета являются выработка рекомендаций в миграционной сфере с учетом международного опыта:

- для формирования антикоррупционной политики и создания системы согласованных действий правоохранительных органов в борьбе с коррупцией;
- совершенствования антикоррупционного контроля и правоприменительной практики;
- усиления ответственности за коррупционные нарушения;
- повышения роли системы местного самоуправления и участие общественности, СМИ и маслихатов в контроле за осуществлением миграционной политики.

В отчете, опираясь на открытые источники информации, интервью, опросы экспертов, мигрантов и анализ законодательства и правоприменительной практики, делается попытка произвести оценку антикоррупционной работы государственных органов и их работников, имеющих отношение к проведению миграционной политики; органов местного самоуправления и участия общественности, СМИ в контроле исполнительной власти на всех уровнях в миграционной сфере.

Анализ законодательства и правоприменительной практики осуществлялся на основании анализа практики МОМ (Международной организации по миграции) и его партнеров, осуществляющих правовую помощь мигрантам, включая: выдачу документов – паспортов, видов на жительство, предоставления льгот мигрантам и оралманам – предоставления жилья и денежных и социальных пособий, выбор региона проживания, пограничного и таможенного контроля, выдача лицензий и квот на иностранную рабочую силу и использования незаконных мигрантов на рынке труда, возможностей государственного контроля по предотвращению незаконной миграции под прикрытием туристических фирм.

В ходе экспертного опроса, ставящего своей целью изучение факторов коррупции, благоприятствующих незаконной миграции и способствующим коррупционным нарушениям в миграционной сфере, были опрошены более 80 экспертов, в т.ч. осуществляющие правовое консультирование, политологи, эксперты, государственные чиновники, политологи, представители казахстанских и международных неправительственных организаций, журналисты, имеющих отношение к освещению миграционной политики.

С помощью партнерских организаций МОМ, филиалов Казахстанского Международного бюро по правам человека и соблюдению законности, осуществляющих правовую помощь мигрантам, были опрошены более 800 мигрантов в различных областях Казахстана. Большая часть респондентов - оралманы, так незаконные трудовые мигранты относятся к достаточно скрытой для опроса категории. Тем не менее, опрос выявил большие проблемы, связанные с коррупцией. Подготовленные рекомендации, вошедшие в данный отчет, будут направлены, в соответствующие государственные органы и представлены общественности.

I. Понятие коррупции и причины ее распространения в миграционной сфере

А. Коррупция в наше время приобрела глобальный характер, она напрямую связана с существованием теневой экономики, организованной преступностью, наркомафией, работорговлей и незаконной миграцией.

Этимологический подход к определению «коррупции» определяет последнюю как «подкуп», «взятку», исходя из латинского слова «corruptio». Толковый словарь русского языка характеризует коррупцию как подкуп взятками, продажность должностных лиц, политических деятелей.

Закон Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» определяет коррупцию как не предусмотренное законом принятие лично или через посредников имущественных благ и преимуществ лицами, выполняющими государственные функции, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей либо иное использование ими своих полномочий для получения имущественной выгоды, а равно подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ. Источники международного права дают более широкое определение коррупции и, соответственно, расширенный круг субъектов правонарушений, связанных с коррупцией.

Одной из наиболее лаконичных, но информативно содержательных дефиниций является формулировка, предложенная Девятым конгрессом ООН, определяющая коррупцию как **«злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях, конфликт интересов между общественным долгом и личной корыстью»**.

По определению междисциплинарной группы по коррупции Совета Европы, **коррупция представляет собой взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе и которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений, и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других**.

В документах 34-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН содержится следующее определение коррупции: **«Выполнение должностным лицом каких-либо действий или бездействие в сфере его должностных полномочий за вознаграждение в любой форме в интересах дающего такое вознаграждение, как с нарушением должностных инструкций, так и без их нарушения»**.

В соответствии с определением, данным в ст. 2 Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999 г.), **«коррупция означает требование, предложение, предоставление или принятие, прямо или опосредованно, взятки или любого другого недолжного преимущества или возможность этого, которое приводит к нарушению надлежащего исполнения обязанностей или поведения, требуемых от лица, получившего взятку, недолжное преимущество или возможность этого»**.

В справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией, коррупция характеризуется как **«злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях»**. Это понятие включает в себя взяточничество (дачу вознаграждения для совращения лица с позиции долга), nepotизм (замещение по

протекции доходных или выгодных должностей родственниками или «своими людьми») и незаконное присвоение публичных средств для частного использования.

Согласно положениям Уголовного кодекса Республики Казахстан, под преступлениями, связанными с коррупцией, понимаются умышленные уголовно-наказуемые деяния, совершенные лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций либо приравненных к ним полномочий, с использованием своего служебного полномочия в интересах других лиц с целью незаконного получения от них имущественных благ и преимуществ как лично для себя, так и для других лиц. К преступлениям, связанным с коррупцией, следует относить также умышленные уголовно-наказуемые деяния, направленные на подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ.

К числу субъектов преступлений, связанных с коррупцией, отнесены лица, уполномоченные на выполнение государственных функций либо приравненных к ним полномочий, а также физические лица, в целях подкупа должностных лиц противоправно предоставляющие им имущественные блага и преимущества.

В примечании к ст. 307 Уголовного кодекса РК говорится:

1. К лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, относятся должностные лица, депутаты Парламента и маслихатов, судьи и все государственные служащие в соответствии с законодательством Республики Казахстан о государственной службе.

2. К лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, приравниваются:

- 1) лица, избранные в органы местного самоуправления;
- 2) граждане, зарегистрированные в установленном законом порядке в качестве кандидатов в Президенты Республики Казахстан, депутаты Парламента Республики Казахстан и маслихатов, а также в члены выборных органов местного самоуправления;
- 3) служащие, постоянно или временно работающие в органах местного самоуправления, оплата труда которых производится из средств государственного бюджета Республики Казахстан;
- 4) лица, исполняющие управленческие функции в государственных организациях и организациях, в уставном капитале которых доля государства составляет не менее тридцати пяти процентов.

3. Должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, а также в Вооруженных Силах Республики Казахстан, других войсках и воинских формированиях Республики Казахстан.

4. Под лицами, занимающими ответственную государственную должность, понимаются лица, занимающие должности, устанавливаемые Конституцией Республики Казахстан, конституционными и иными законами Республики Казахстан для непосредственного исполнения функций государства и полномочий государственных органов, а равно лица, занимающие согласно законодательству Республики Казахстан о государственной службе политические должности государственных служащих.

Под получением (предоставлением) имущественных благ и преимуществ следует понимать принятие (предоставление) лицом, относящимся к субъекту преступления,

оказываемых безвозмездно, подлежащих оплате всевозможных услуг, либо незаконное использование льгот, дающих преимущественное право на собственность, производство строительных, ремонтных работ, предоставление санаторных или туристических путевок, проездных билетов, предоставление на льготных условиях ссуд или кредитов и т.п.

Конкретный перечень преступлений, отнесенных в Республике Казахстан к коррупционным, дан в примечании к ст. 41 Уголовного кодекса Республики Казахстан. При этом коррупционными преступлениями признаются преступления, предусмотренные п. г) ч. 3 ст. 176 «Присвоение или растрата вверенного чужого имущества», п. а) ч. 3 ст. 193 «Легализация денежных средств или иного имущества, приобретенного незаконным путем», п. а) ч. 3 ст. 209 «Экономическая контрабанда», ст. 307 «Злоупотребление должностными полномочиями», п. в) ч. 4 ст. 308 «Превышение власти или должностных полномочий», ст. 310 «Незаконное участие в предпринимательской деятельности», ст. 311 «Получение взятки», ст. 312 «Дача взятки», ст. 313 «Посредничество во взяточничестве», ст. 314 «Служебный подлог», ст. 315 «Бездействие по службе», ст. 380 «Злоупотребление властью, превышение или бездействие власти».

В июле 1998 г. был принят Закон Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией». Закон на общегосударственном уровне провозглашает необходимость противодействия этому негативному явлению.

Во исполнение закона Указом Президента Республики Казахстан от 7 декабря 1998 г. «О государственной программе борьбы с коррупцией на 1999 – 2000 годы» утверждена реализованная государственная программа борьбы с коррупцией на 1999-2000 годы, включавшая в качестве приоритетных направлений совершенствование правовой базы борьбы с коррупцией, предупредительно-профилактические мероприятия, практические меры борьбы с коррупцией, повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и судебной системы.

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 октября 2000 г. №1641 утверждена Программа борьбы с преступностью в Республике Казахстан на 2000-2002 годы, в разделе 5.3 которой предусмотрен пункт «Борьба с экономической преступностью и коррупцией». В содержание пункта входят совершенствование правового регулирования экономических отношений, усиление надзора за исполнением законодательных актов в сфере экономики, а также налогового законодательства с целью сужения почвы для экономической преступности и коррупции, повышение результативности работы правоохранительных органов в пресечении и расследовании коррупционных и иных преступлений в сфере экономической деятельности, привлечение к борьбе с экономической преступностью и коррупцией институтов гражданского общества, предпринимательских кругов, независимых средств массовой информации.

Указом Президента Республики Казахстан утверждена новая государственная программа борьбы с коррупцией на 2006-2010 годы, являющаяся логическим продолжением предыдущих программ, предусматривающая мероприятия, направленные, в основном, на дальнейшее повышение эффективности выявления и устранения условий, порождающих коррупцию, прежде всего в экономической сфере. В программе делается упор как на повышение ответственности в борьбе с коррупцией государственных органов, так и на социальное партнерство всех ветвей власти и институтов гражданского общества в решении этой проблемы.

В. Причины распространения коррупции можно условно разделить на общие и частные, характерные для той или иной сферы распространения коррупции.

К общим причинам в той или иной мере можно отнести:

- несовершенство политико-правовой системы;
- доминирование исполнительной власти;
- недостаточно независимый суд;
- отсутствие эффективной системы защиты свидетелей и лиц, сообщивших о фактах коррупции;
- слабый парламентский контроль правительства, и недостаточно эффективная система разделения судебной, исполнительной и представительной властей и системы их сдержек и противовесов;
- неразвитая система органов местного самоуправления и отсутствие у граждан и общественности свободного доступа к информации, правосудию и принятию решений;
- отсутствие у независимых СМИ и журналистов, для проведения журналистских расследований связанных с коррупцией;
- несовершенное антикоррупционное законодательство и его несоответствие международным антикоррупционным документам;
- отсутствие гражданского контроля за деятельностью правоохранительных органов.

Частные же специфические причины, можно назвать, только попытавшись изучить проблемы возникновения коррупционных правонарушений в той или иной сфере. Сферы распространения коррупции различны: злоупотребления при оформлении документов – паспортов, видов на жительство; до предоставления льгот мигрантам и оралманам – предоставлении жилья и денежных и социальных пособий и выбора региона проживания; при прохождении пограничного и таможенного контроля; выдаче лицензий и квот на иностранную рабочую силу и использования незаконных мигрантов в качестве трудовой рабочей силы; осуществление трафика под прикрытием туристических фирм; злоупотребления миграционной полицией в отношении граждан СНГ (кратковременно приехавшими в Казахстан).

Коррупция в сфере миграционных отношений может привести к следующим угрозам:

- потенциальной возможности проникновения террористов на территорию республики;
- нарушению трудовых прав незаконных мигрантов – вплоть до рабства;
- ухудшение социально-экономической ситуации - увеличение роли теневой экономики, росту преступности и проституции;
- в перспективе обострение межнациональных и межгосударственных отношений с соседями-странами, с которыми, Казахстан имеет общие границы: страны с которыми, Казахстан имеет общие границы, Киргизией, Узбекистаном, Китаем, Россией, Туркменией.

II. Факторы, способствующие коррупции в миграционной сфере

С целью выявления уровня и форм проявления коррупции в сфере миграционной политики Республики Казахстан, общественный фонд «Транспаренси Казахстан» провел в июне-июле 2005 года экспертный опрос, в ходе которого было опрошено 80 экспертов, представляющих различные сферы деятельности, включая государственных служащих, представителей общественных организаций, научно-исследовательских структур и средств массовой информации.

1. Оценивая факторы, которые наиболее всего влияют на проявление коррупции в сфере миграционной политики Республики Казахстан, респонденты дали ответы, по которым можно выстроить следующий рейтинг:

- 1) злоупотребления служебным и должностным положением со стороны сотрудников государственных органов, занимающихся вопросами миграции – 72,6%;
- 2) бюрократизация основных процедур миграционной политики и отсутствие механизмов противодействия коррупции внутри государственных органов, занимающихся вопросами миграции – 45,2%;
- 3) несовершенство законодательной базы по миграции, а также отсутствие общественного контроля в сфере миграционной политики – 40,4%;
- 4) отсутствие механизмов эффективного регулирования трудовой миграции – 35,5%;
- 5) отсутствие контроля со стороны представительных органов власти за использованием бюджетных средств, предназначенных для реализации миграционной политики -30,7%;
- 6) несоблюдение и нарушение прав мигрантов, а также несогласованность деятельности государственных органов, занимающихся вопросами миграции -29,1%;
- 7) недостаточная деятельность правоохранительных органов по борьбе с коррупционными правонарушениями в сфере миграционной политики – 25,9%;
- 8) несовершенство механизмов предотвращения нелегальной миграции -19,4%.

Диаграмма 1

Факторы, влияющие на проявление коррупции в сфере миграционной политики Республики Казахстан



Таким образом, наиболее всего на проявление коррупции в сфере миграционной политики Республики Казахстан влияют совершаемые сотрудниками государственных органов, занимающихся вопросами миграции, всевозможные злоупотребления своим служебным и должностным положением.

2. Респондентам также было предложено оценить степень подверженности угрозы коррупции в Казахстане для различных категорий мигрантов. Для этого была использована балльная система подсчета с ранжированием от 1 (наименьший балл) до 6 (наибольший балл) баллов. По результатам полученных на данный вопрос ответов был составлен следующий рейтинг:

- 1) трудовые мигранты (иностранцы или лица без гражданства, прибывшие в Казахстан из других стран для осуществления трудовой деятельности) – 35 баллов;
- 2) иммигранты (иностранцы или лица без гражданства, прибывшие в Казахстан для временного или постоянного проживания) – 18 баллов;
- 3) оралманы (иностранцы или лица без гражданства казахской национальности, постоянно проживавшие на момент приобретения Казахстаном суверенитета за его пределами и прибывшие в республику с целью постоянного проживания), репатрианты (граждане Казахстана, добровольно или вынужденно вернувшиеся на свою родину из других стран, где они постоянно или временно проживали) – по 15 баллов;
- 4) эмигранты – 10 баллов;

5) беженцы – 17 баллов¹.

Диаграмма 2

Степень подверженности угрозы коррупции в Казахстане для различных категорий мигрантов



Отсюда следует, что наиболее всего коррупция в Казахстане угрожает гражданам из других стран или лиц без гражданства, которые прибыли в республику из других стран с целью осуществления здесь трудовой деятельности. Менее же всего этой угрозе подвержены беженцы.

3. Используя балльную систему подсчета с ранжированием от 1 (наименьший балл) до 5 (наибольший балл) баллов, по ответам респондентов удалось составить следующий рейтинг, позволяющий выявить наибольшую/наименьшую степень проявления коррупции при реализации основных мер (процедур) в рамках различных направлений миграционной политики:

3.1. Трудовая миграция:

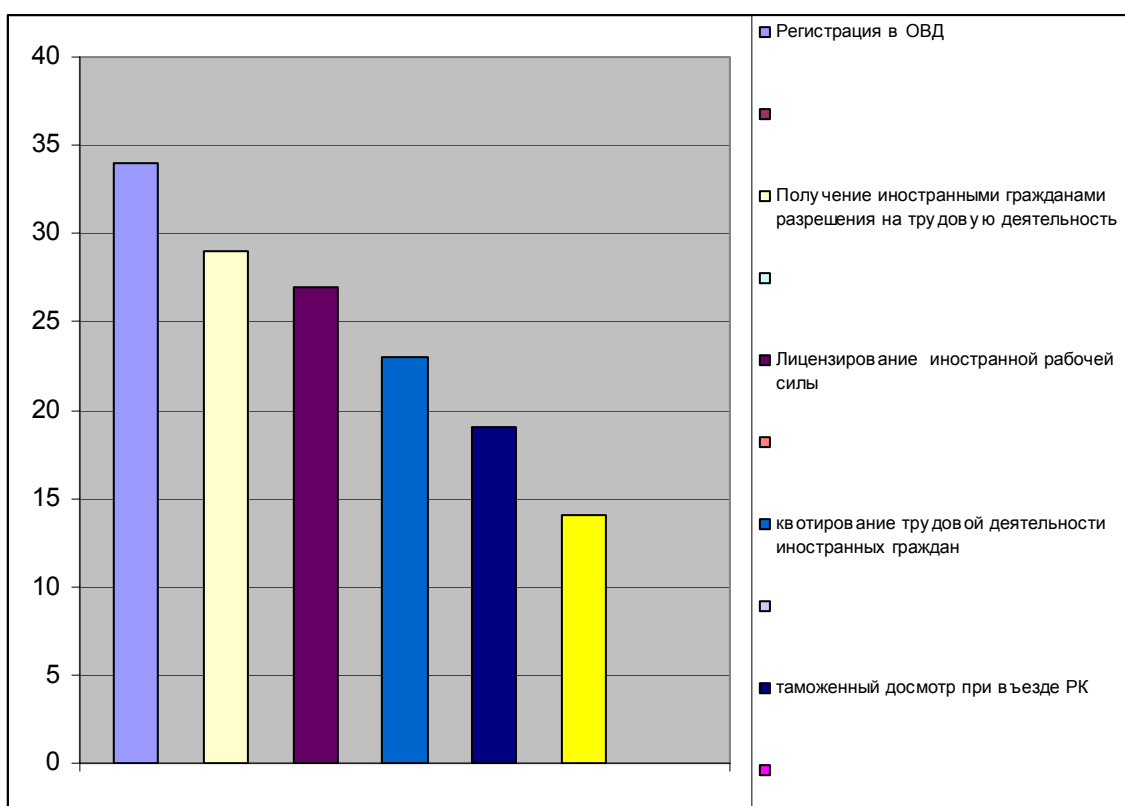
- 1) прохождение регистрации в органах внутренних дел – 34 балла;
- 2) получение иностранными гражданами соответствующего разрешения уполномоченного органа на осуществление трудовой деятельности в Казахстане (в случае если межгосударственными соглашениями не установлен иной порядок – прим.) и соблюдение работодателями условий трудовых контрактов.– 29 баллов;
- 3) лицензирование привлечения иностранной рабочей силы – 27 баллов;

¹ В данном случае речь идет о количестве тех баллов, которые были выставлены с учетом минимального (1) балльного показателя, тогда как оценки по другим группам мигрантам были составлены, исходя из количества максимального (6) балльного показателя.

- 4) квотирование трудовой деятельности иностранных граждан, прибывающих в Казахстан рамках трудовой миграции – 23 балла;
- 5) прохождение таможенного досмотра при въезде в Казахстан – 19 баллов;
- 6) прохождение паспортного контроля при въезде в Казахстан – 14 баллов.

Отсюда следует, что наиболее подверженной коррупции является деятельность органов миграционной полиции по регистрации прибывших и находящихся в Казахстане трудовых мигрантов. В самой же меньшей степени последним приходится давать взятки, подарки или оказывать определенные услуги сотрудникам пограничной службы в процессе осуществления ими паспортного контроля данных лиц при их въезде на территорию Казахстана.

Диаграмма 3

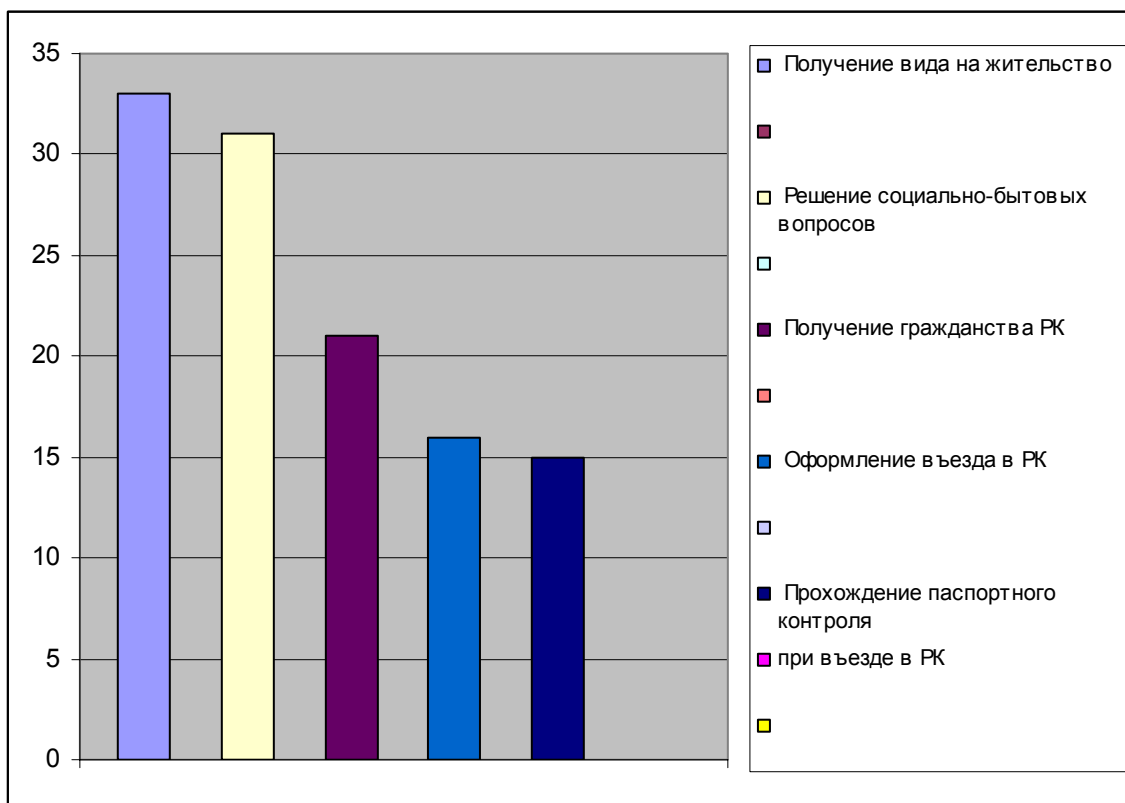


3.2. Иммиграция:

- 1) получение вида на жительство (для лиц без гражданства - удостоверения лица без гражданства – прим.) – 33 балла;
- 2) решение социально-бытовых вопросов (трудоустройство, обеспечение жильем, социальное обеспечение, образование и т.д.) – 31 балл;
- 3) прохождение таможенного досмотра при въезде в Казахстан и получение гражданства Республики Казахстан – 21 балл;
- 4) установление квоты иммиграции и оформление въезда на территорию Казахстана – 16 баллов;
- 5) прохождение паспортного контроля при въезде в Казахстан – 15 баллов.

В данном случае самый высокий уровень коррупции проявляется в деятельности органов миграционной полиции, связанной с выдачей для иммигрантов вида на жительство или удостоверения лица без гражданства. Менее же всего коррупция проявляется в процессе прохождения иммигрантами паспортного контроля при въезде в Казахстан.

Диаграмма 4



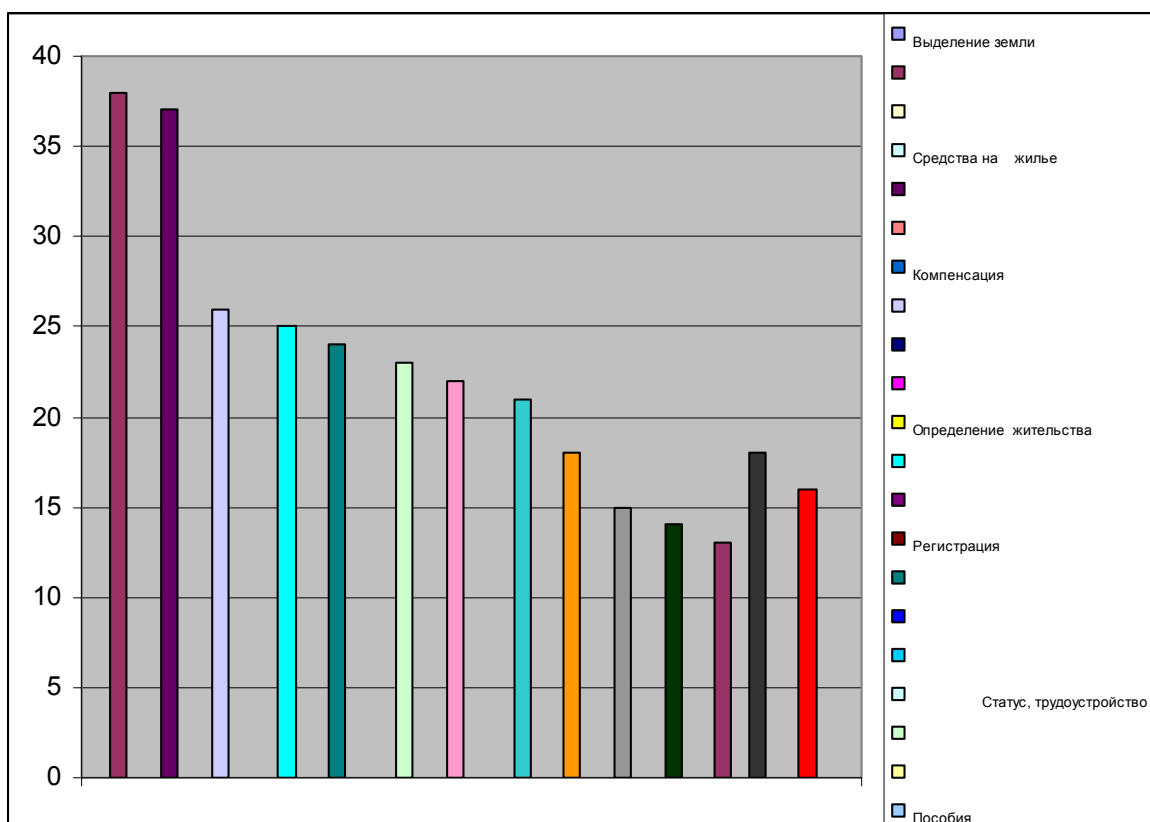
3.3. Иммиграция оралманов:

- 1) выделение земельных участков для индивидуального жилищного строительства и организации хозяйств – 38 баллов;
- 2) выделение средств для приобретения жилья – 37 баллов;
- 3) возмещение расходов по проезду к постоянному месту жительства и провозу имущества, социальное обеспечение, а также установление льгот и компенсаций оралманам, переселившимся в Казахстан вне квоты иммиграции – 26 баллов;
- 4) определение места жительства (поселения) оралманов – 25 баллов;
- 5) прохождение регистрации в органах внутренних дел – 24 балла;
- 6) предоставление статуса оралмана, а также оказание помощи в трудоустройстве, повышении квалификации и освоении новой профессии – 23 балла;
- 7) выплата единовременных пособий – 22 балла;
- 8) получение гражданства Республики Казахстан – 21 балл;
- 9) предоставление для детей мест в дошкольных организациях и школах – 18 баллов;
- 10) выделение квоты для поступления в заведения среднего профессионального и высшего образования – 15 баллов;
- 11) прохождение таможенного досмотра при въезде в Казахстан – 14 баллов;
- 12) оформление въезда на территорию Казахстана - 13 баллов²

² В данном случае баллы были проставлены с учетом наибольшего количества балльного показателя «2».

- 13) установление квоты иммиграции и создание условий для изучения государственного и русского языков – 18 баллов;
 14) прохождение паспортного контроля при въезде в Казахстан - 16 баллов³.

Диаграмма 5



Как видно из ответов респондентов, в сфере государственной политики в отношении принятия прибывших на историческую родину оралманов самый высокий уровень коррупции проявляется в процессе выделения им земельных участков для индивидуального жилищного строительства и организации хозяйств, что является прямой компетенцией местных исполнительных органов власти, то есть акимов соответствующих административно-территориальных единиц республики. Наименее же всего оралманам приходится иметь дело с коррупцией при прохождении паспортного контроля во время своего въезда на территорию Казахстана.

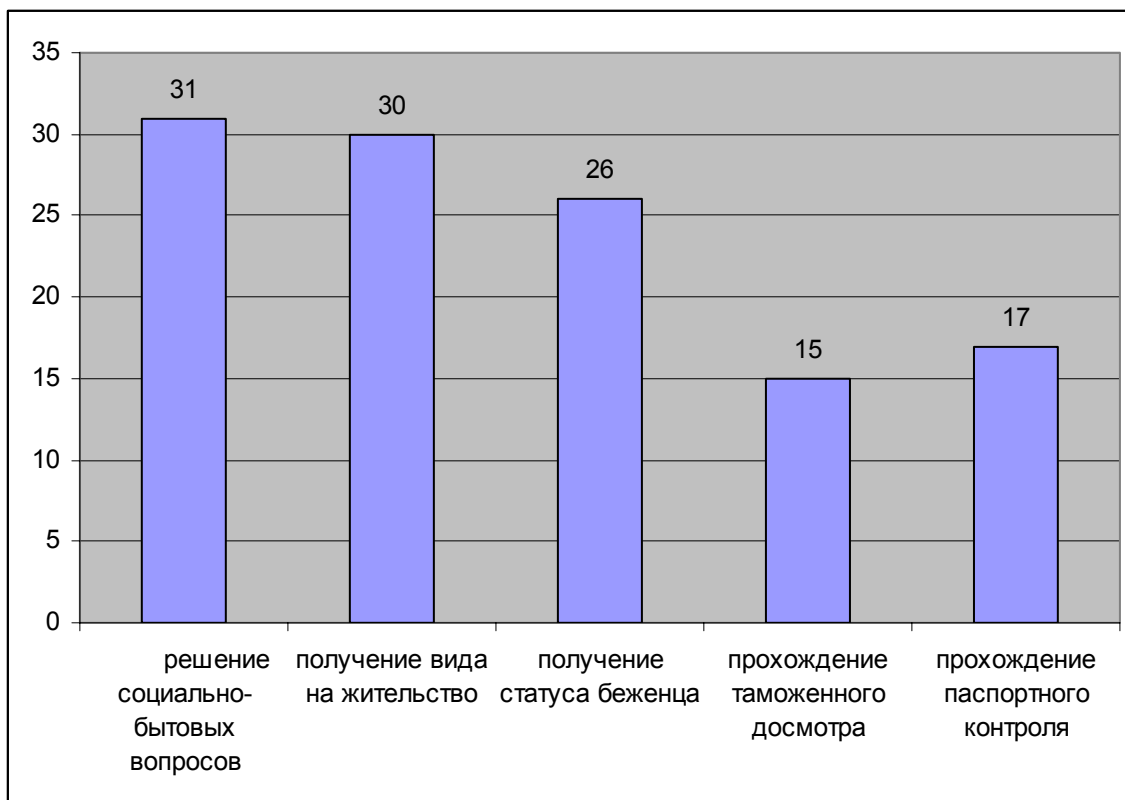
3.4. Иммиграция беженцев:

- 1) решение социально-бытовых вопросов (трудоустройство, обеспечение жильем, социальное обеспечение, образование и т.д.) – 31 балл;
- 2) получение вида на жительство – 30 баллов;
- 3) получение статуса беженца – 26 баллов;
- 4) прохождение таможенного досмотра при въезде в Казахстан – 15 баллов;
- 5) прохождение паспортного контроля при въезде в Казахстан - 17 баллов;
- 6) содействие возвращению беженцев в государства их происхождения - 15 баллов⁴.

³ В пп. 13) и 14) баллы были выставлены с учетом наибольшего количества минимального (1) балльного показателя

⁴ В пп. 5) и 6) баллы были выставлены с учетом наибольшего количества минимального (1) балльного показателя

Диаграмма 6



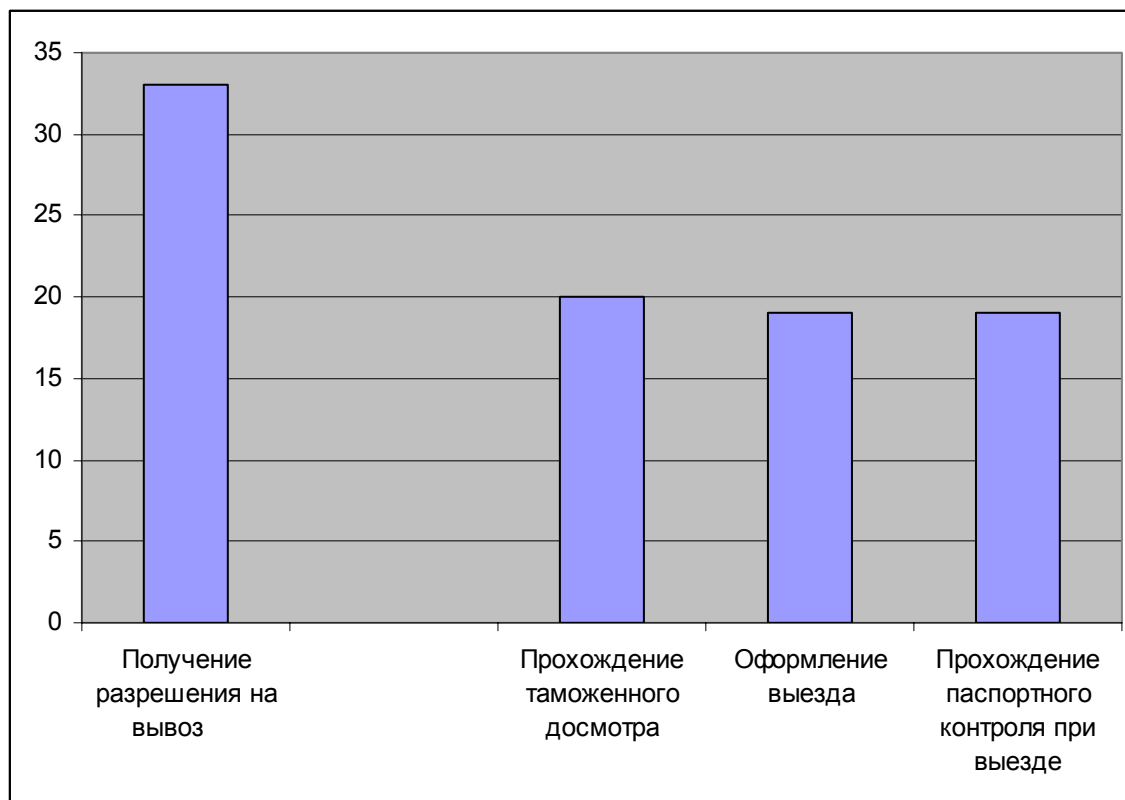
Таким образом, гражданам других стран и лиц без гражданства, вынужденным в силу тех или иных обстоятельств искать убежище на территории Казахстана, наиболее всего приходится сталкиваться здесь с проблемой коррупции в процессе решения своих основных социально-бытовых вопросов. Наименее же всего коррупция проявляется при содействии сотрудников соответствующих государственных органов возвращению беженцев в их родные страны, что, видимо, объясняется заинтересованностью государства в наличии как можно минимального количества беженцев на территории Казахстана.

3.5. Эмиграция:

- 1) получение разрешения на вывоз находящихся в собственности предметов, представляющих культурную, историческую или иную ценность для государства - 33 балла;
- 2) прохождение таможенного досмотра при выезде из Казахстана – 20 баллов;
- 3) оформление выезда – 19 баллов;
- 4) прохождение паспортного контроля при выезде из Казахстана - 19 баллов⁵.

⁵ В пп. 4) баллы были выставлены с учетом наибольшего количества минимального (1) балльного показателя

Диаграмма 7



Из ответов респондентов следует, что граждане Казахстана, выезжающие в другие страны на постоянное место жительства, наиболее всего подвергаются угрозам коррупции во время получения разрешения на вывоз находящихся в их собственности предметов, представляющих культурную, историческую или иную ценность для государства. Наименее же всего коррупция проявляется в процессе прохождения ими паспортного контроля при выезде данных лиц из Казахстана.

4. В рамках опроса, была сделана попытка выявления степени проявления коррупции в государственных органах, так или иначе занимающихся вопросами миграционной политики. Как и в предыдущем вопросе, здесь так же была использована балльная система подсчета от 1 (наименьший балл) до 5 (наибольший балл) баллов. По результатам полученных на данный вопрос ответов был составлен следующий рейтинг:

- 1) органы внутренних дел (миграционная полиция) – 39 баллов;
- 2) местные исполнительные органы и таможенная служба – 31 балл;
- 3) Пограничная служба Комитета национальной безопасности – 15 баллов;
- 4) Комитет по миграции Министерства труда и социальной защиты населения – 10 баллов;
- 5) дипломатические представительства и консульские учреждения РК за рубежом – 13 баллов⁶.

Таким образом, наиболее склонными к совершению коррупционных правонарушений в отношении тех или иных категорий мигрантов респонденты признали сотрудников миграционной полиции. Наименее же подверженными коррупции, судя по ответам

⁶ В пп. 5) баллы были выставлены с учетом наибольшего количества минимального (1) балльного показателя

опрошенных, являются сотрудники дипломатических представительств и консульских учреждений Республики Казахстан за рубежом.

5. Учитывая, что в сентябре 2004 года в системе государственного управления миграционными процессами произошли структурно-кадровые изменения, респондентов попросили дать оценку уровня коррупции в данной системе в связи с упразднением Агентства по миграции и демографии и передачей его функций Министерству труда и социальной защиты населения. Большинство опрошенных респондентов (54,9%) полагают, что, несмотря на данную реорганизацию, уровень коррупции в системе государственной миграционной политики остался прежним. По мнению же 29,1% респондентов указанные изменения привели к еще большему увеличению проявления коррупции в данной сфере. И всего лишь 3,3% респондентов полагают, что структурно-кадровые изменения в сфере миграционной политики государства способствовали уменьшению здесь уровня коррупции.

6. При оценке степени объективности исполнения государственного бюджета в части расходования бюджетных средств в рамках реализации миграционной политики большинство респондентов (54,9%) считает, что здесь имеет место присвоение части денежных средств работниками государственных органов, занимающихся вопросами миграционной политики. 29,1% респондентов убеждены в том, что соответствующие бюджетные средства расходуются нецелевым образом. И только 4,9% отмечают рациональное расходование денежных средств в рассматриваемой сфере государственной политики.

7. С точки зрения наибольшего представления угрозы для национальной безопасности и общественного порядка в Казахстане респонденты отметили следующие последствия проявлений коррупции в сфере миграционной политики:

- 1) нецелевое использование и хищение бюджетных средств, предназначенных на реализацию миграционной политики - 66,2%;
- 2) использование нелегальных мигрантов в качестве трудовой рабочей силы - 64,6%;
- 3) проникновение и оседание в Казахстане экстремистов и криминальных элементов из других стран - 56,5%;
- 4) торговля (трафик) людьми за рубеж - 53,3%;
- 5) злоупотребления со стороны сотрудников миграционной полиции в отношении граждан других стран СНГ, прибывающими в Казахстан - 43,6%;
- 6) незаконная деятельность туристических фирм, включая уклонение от уплаты налогов - 42%;
- 7) незаконный вывоз за рубеж предметов, представляющих ценность для государства - 29,1%.

Один из респондентов дополнительно к этому также отметил увеличение сбыта наркотиков. Таким образом, наиболее всего проявление коррупции в сфере миграционной политики способствует нецелевому использованию и хищению бюджетных средств, предназначенных на ее реализацию. Менее же всего коррупция приводит здесь к незаконному вывозу за рубеж предметов, представляющих ценность для государства.

8. На взгляд респондентов, для эффективного противодействия коррупции в сфере миграционной политики Республики Казахстан необходимо принять следующие меры, которые они распределили по степени значимости в следующем порядке:

- 1) упрощение основных процедур миграционной политики (оформление необходимых документов, регистрация в органах миграционной полиции, получение лицензий на использование иностранной рабочей силы и т.д.) - 54,9%;
- 2) ужесточение административного и уголовного наказания за совершение коррупционных правонарушений в сфере миграционной политики - 53,3%;
- 3) создание механизмов общественного контроля за реализацией миграционной политики - 48,4%;
- 4) введение контроля представительных органов власти за расходованием бюджетных средств, предназначенных для реализации миграционной политики - 46,8%;
- 5) внесение в законодательство, регулирующее вопросы миграционной политики, норм антикоррупционного характера - 38,8%;
- 6) обеспечение неукоснительного соблюдения прав и законных интересов мигрантов - 33,9%;
- 7) усиление контроля за соблюдением служебной этики работниками государственных органов, занимающихся вопросами миграционной политики - 30,7%;
- 8) усиление контроля за деятельностью туристических фирм - 25,9%.

Таким образом, одной из наиболее первоочередных задач по обеспечению противодействия коррупции в сфере миграционной политики признано упрощение основных ее процедур.

Выводы и рекомендации:

По приведенным выше результатам исследования, полученным в ходе проведения экспертного опроса и обработки его данных, можно сделать следующие выводы:

1. Ответы респондентов позволяют предположить довольно высокий уровень коррупции в сфере миграционной политики Республики Казахстан. При этом наиболее всего, на это влияет фактор злоупотребления сотрудниками государственных органов, занимающихся вопросами миграции, своим служебным и должностным положением. Показательно в этом плане и то, что в качестве одной из мер по борьбе с коррупцией в данной сфере государственной деятельности респонденты предлагают ввести систему общественного контроля за деятельностью соответствующих государственных органов, а также усилить контроль за соблюдением служебной этики их сотрудниками.
2. Вторым важным фактором, влияющим на проявление коррупции в сфере миграционной политики, следует считать бюрократизацию ее основных процедур, включая оформление необходимых документов, регистрацию в органах миграционной полиции, получение лицензий на использование иностранной рабочей силы и т.д. В связи с этим респонденты в первую очередь выступают за упрощение данных процедур.
3. Оценка угрозы коррупции для различных категорий мигрантов показывает, что наиболее всего ей подвергаются граждане других государств, пребывающие в Казахстане для осуществления той или иной трудовой деятельности, то есть трудовые мигранты. Скорее всего, это связано с тем, что их нахождение в Казахстане обусловлено экономическими интересами. К тому же, как показывает практика, многие из них находятся здесь и используются нанимателями в качестве рабочей силы незаконно.
4. В отношении практически для всех категорий мигрантов, въезжающих на территорию Казахстана, наиболее коррумпированными, судя по ответам респондентов, представляются органы внутренних дел (миграционной полиции), с которыми этих мигрантов связано решение тех или иных вопросов, касающихся своего пребывания в Казахстане.
5. В рамках политики государства в отношении оралманов, прибывших на историческую родину из-за рубежа, наиболее высокий уровень коррупции проявляется в деятельности местных исполнительных органов власти, в задачи которых входит прием, поселение и обеспечение оралманов необходимыми социально-бытовыми условиями. Особенно это, как показывают ответы респондентов, касается выделения оралманам земельных участков, возмещение им расходов по проезду к установленному месту жительства и решение вопросов по их социальному обеспечению.
6. Проявление коррупции в деятельности таможенной службы имеет, по оценкам респондентов, довольно низкий уровень в отношении мигрантов, въезжающих в Казахстан. В то же время наибольшим угрозам коррупции со стороны сотрудников данной службы подвергаются выезжающие из страны эмигранты. Скорее всего, это обстоятельство связано с тем, что эмигранты воспринимаются уже как бывшие граждане Казахстана и в связи с этим менее защищены в своих правах. К тому же сам факт их отъезда из страны создает ощущение безнаказанности по отношению к ним.
7. Самый наименьший уровень коррупции в отношении практически всех категорий мигрантов наблюдается в деятельности Пограничной службы Комитета национальной безопасности РК, связанной в основном с осуществлением паспортного контроля

иностранцев и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Казахстана. Судя по всему, данное обстоятельство объясняется довольно высоким уровнем неподкупности КНБ и его сотрудников, во всяком случае, по сравнению с другими силовыми структурами.

8. Серьезным проявлением коррупции в сфере миграционной политики Казахстана, по оценкам респондентов, является нецелевое использование и хищение бюджетных средств работниками государственных органов, занимающихся вопросами миграционной политики. Поэтому среди наиболее значимых мер по противодействию коррупции в данной сфере названо введение контроля представительных органов власти за расходованием соответствующих бюджетных средств.

9. Исследование установило, что структурно-кадровые изменения в системе миграционной политики Республики Казахстан, проведенные в 2004 году, не привели к снижению здесь уровня коррупции. Причем, по мнению некоторых респондентов, этот уровень стал еще выше, чем прежде. Это говорит о том, что сами по себе подобные реорганизации государственных органов, отвечающих за реализацию миграционной политики, не влияют на проявление коррупции в рассматриваемой сфере. В связи с этим для эффективного противодействия коррупции, прежде всего необходимо создание системы общественного и парламентского (на местах со стороны соответствующих маслихатов – прим.) контроля за деятельностью данных органов.

III. Степень восприятия коррупции мигрантами

Для выявления уровня и форм проявления коррупции в отношении мигрантов: иностранцев или лиц без гражданства казахской национальности, постоянно проживавших на момент приобретения Республикой Казахстан государственной независимости за ее пределами и прибывших в республику с целью постоянного проживания. ОФ «Транспаренси Казахстан» в июне-августе 2005 года провел опрос более чем 800 мигрантов, среди которых 72% мужчин и 28% женщин. Большинство опрошенных - оралманы, это объясняется тем, что незаконные мигранты достаточно латентная группа.

По возрастному признаку респонденты разделились на следующие группы: 20-29 лет – 20%; 30-39 лет – 26%; 40-49 лет – 34%; 50-60 и более лет – 20%. Следует также отметить, что наибольшее число опрошенных оралманов (30%) прибыло в Казахстан из Узбекистана. Остальные респонденты в прошлом проживали в Афганистане (16%), Монголии (14%), Китае (12%), России (8%), Иране, Турции (по 6%), Пакистане (4%), Азербайджане, Кыргызстане, Саудовской Аравии и Туркменистане (по 1%).

1. Правовая грамотность оралманов

На вопрос знают ли они, положения государственных программ, концепций, законов и подзаконных актов Республики Казахстан, устанавливающих статус и права оралманов, положительно ответили только 36% опрошенных. Подавляющее же большинство респондентов (64%) признались, что с положениями указанных официальных документов и нормативно-правовых актов они не знакомы. Та же часть респондентов, которая положительно ответила на предыдущий вопрос, отметила, что преимущественно они знакомы с положениями Конституции Республики Казахстан, а также законов «О гражданстве Республики Казахстан» и «О миграции населения», в которых отражены основные вопросы статуса, прибытия и размещения оралманов в Казахстане.

2. Соблюдение прав оралманов

На вопрос о степени соблюдения со стороны тех или иных государственных органов Казахстана установленных законодательством республики прав оралманов.

Большинство опрошенных (55%) по этому поводу считают, что права оралманов в Казахстане со стороны соответствующих государственных органов соблюдаются частично.

В пользу полного соблюдения государственными органами прав оралманов высказались 30% респондентов.

И только 15% опрошенных отметили, что права оралманов со стороны государства и его органов не соблюдаются.

3. Проявление коррупции

На вопрос, приходилось ли им лично сталкиваться с проявлениями коррупции в Казахстане, наибольшее число респондентов (59%) ответили отрицательно, 41% же опрошенных пришлось испытать проявление коррупции на себе. Учитывая, что первая группа, утвердительно ответившая на этот вопрос, не представляет собой абсолютного большинства, уровень проявления коррупции в отношении к оралманам можно признать большим.

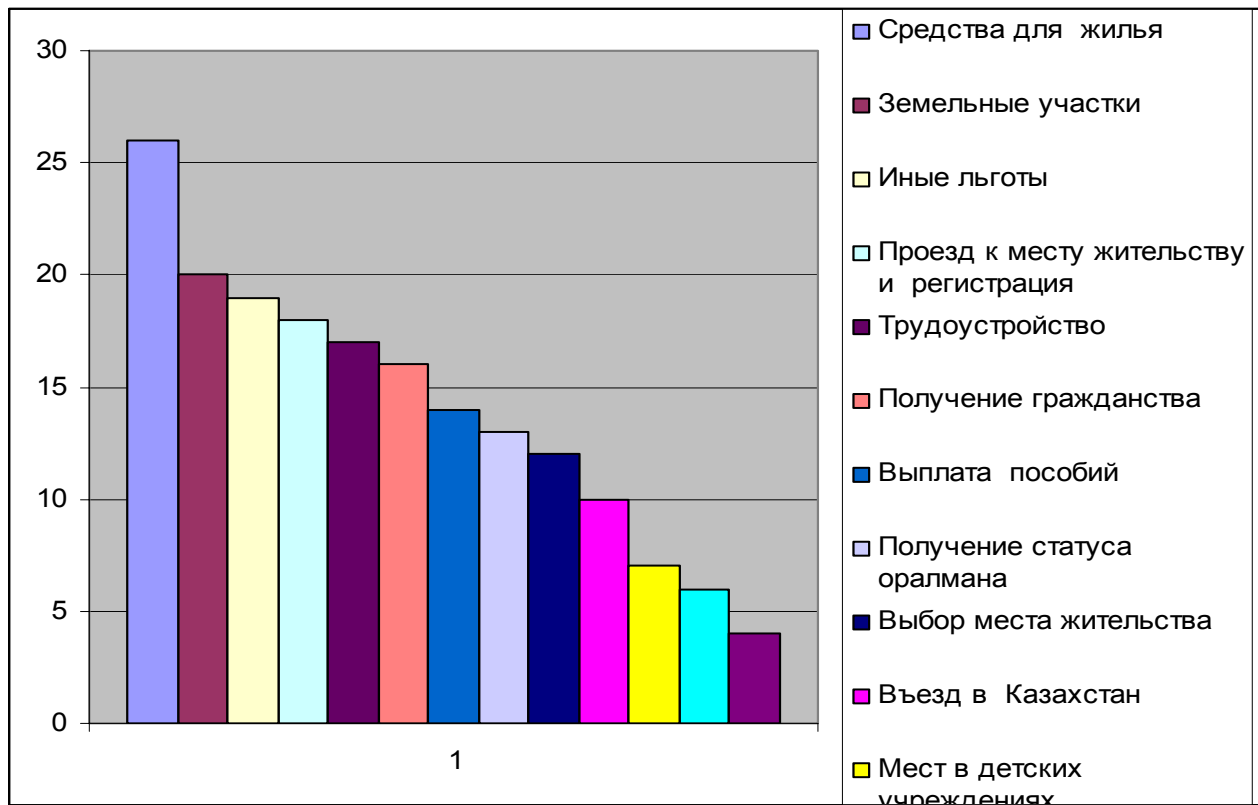
Из тех респондентов, кто непосредственно столкнулся с проявлением коррупции в Казахстане, 30% отметили, что сами непосредственно этой проблемы на себе не испытали, но знают о ней от других оралманов, которым пришлось с ней столкнуться.

28% опрошенных признали, что предлагали взятку соответствующим чиновникам за решение нужных им вопросов. По словам 18% респондентов, с них вымогали взятку уже сами чиновники. Еще 3% респондентов отметили, что они сами предлагали или дарили подарки соответствующим чиновникам. Правда, при этом они указали, что такое дарение является их народным обычаем. Оставшаяся часть респондентов (21%) по тем или иным причинам не стали конкретизировать свои случаи столкновения с проявлениями коррупции в Казахстане. В целом же, из данных ответов следует, что наиболее всего (если объединить указанные выше 28 и 3 % опрошенных – прим.) оралманы сами склонны инициировать предложение и дачу (дарение) взяток или подарков государственным чиновникам, в чью компетенцию входит решение интересующих оралманов вопросов.

Ответы респондентов относительно того, приходилось ли им сталкиваться с коррупцией в процессе решения тех или иных важных для них как оралманов вопросов, связанных со своим приездом и проживанием в Казахстане, позволили выстроить следующий рейтинг:

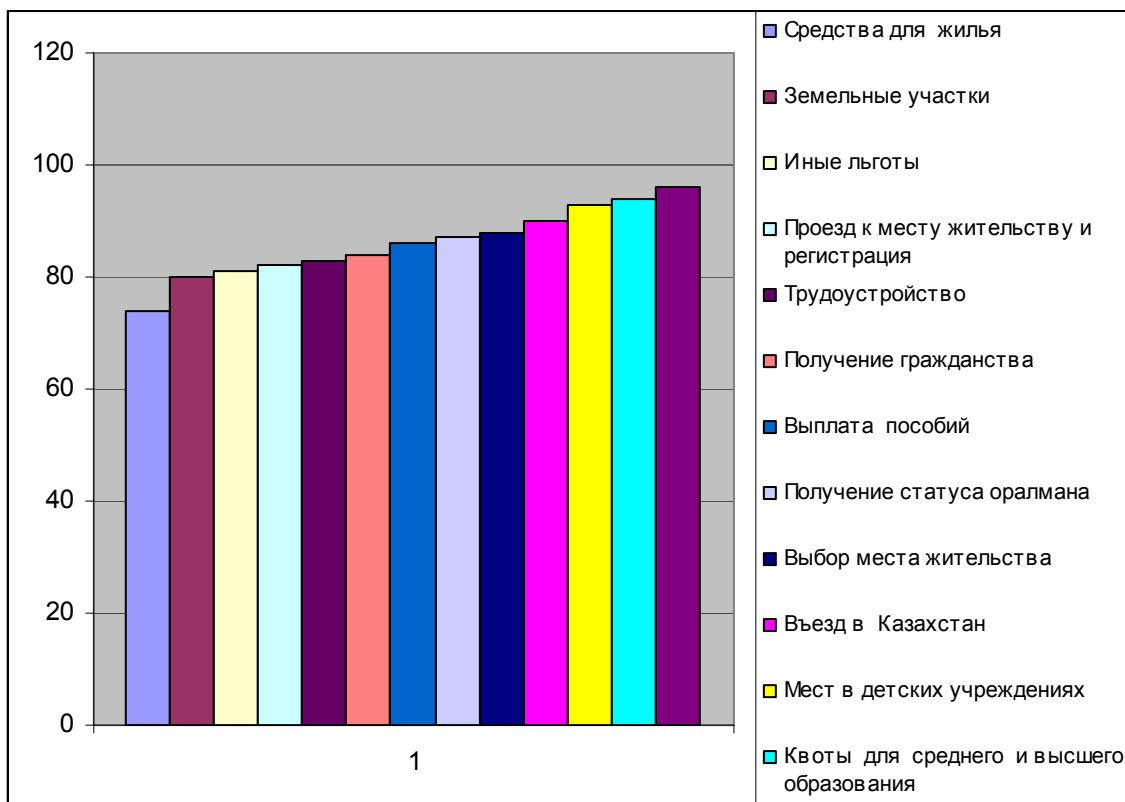
Вопросы, которые приходится решать оралманам в процессе своего приезда и проживания в Казахстане	Ответы (с указанием количества респондентов (в %))	
	Да	Нет
Выделение средств для приобретения жилья	26	74
Выделение земельных участков для индивидуального жилищного строительства и организации хозяйства	20	80
Установление и получение иных льгот и компенсаций	19	81
Возмещение расходов по проезду к месту жительства (поселению) и провозу имущества и прохождение регистрации в органах внутренних дел	18	82
Оказание помощи в трудоустройстве, повышении квалификации и освоении новой профессии	17	83
Осуществление действий, направленных на получение гражданства Республики Казахстан	16	84
Выплата единовременных пособий и социальное обеспечение	14	86
Оформление статуса оралмана и прохождение таможенного досмотра при въезде в Казахстан	13	87
Прохождение паспортного контроля при въезде в Казахстан и определение места жительства (поселения)	12	88
Оформление въезда на территорию Казахстана	10	90
Предоставление для детей мест в дошкольных организациях и школах	7	93
Выделение квоты для поступления в заведения среднего профессионального и высшего образования	6	94
Создание условий для изучения государственного и русского языков	4	96

Диаграмма 1.



Приходилось ли оралманам сталкиваться с проявлениями коррупции в % ответ: НЕТ

Диаграмма 2.



Судя по этим ответам, с одной стороны, подавляющему большинству респондентов не приходилось сталкиваться с проявлением коррупции во время приезда и проживания в Казахстане.

С другой стороны, остальная часть опрошенных подтвердила проявление коррупции при решении всех указанных выше вопросов. При этом наиболее всего это проявление отмечено в процессе выделения оралманам средств для приобретения жилья и земельных участков для индивидуального жилищного строительства и организации хозяйства. Менее же всего оралманам приходится сталкиваться с проявлением коррупции при изучении казахского и русского языков.

3.1 Отвечая на вопрос относительно своего поведения в случаях столкновения с проявлением коррупции, 48% респондентов признались в том, что им приходилось принимать поступающие к ним коррупционные "предложения", поскольку у них не было другого выхода. 12% опрошенных были вынуждены отказаться от решения необходимых им вопросов в соответствующих государственных органах.

Игнорировали «предложения» коррупционного характера, независимо от субъектов их поступления, 11% респондентов. По 2% респондентов обращались с жалобой на соответствующих чиновников к их непосредственному руководству, а также сообщили о соответствующих фактах коррупции в средства массовой информации.

Всего 1% респондентов сообщили о соответствующих фактах коррупции в правоохранительные органы, и столько же человек обратилось в соответствующие государственные органы с просьбой переселить их в другое место. Остальные респонденты (23%) по тем или иным причинам не ответили на данный вопрос.

3.2 Респондентам также было предложено сравнить уровни проявления коррупции в стране их прежнего проживания и в Казахстане. В результате 36% из них отметило, что в странах их прежнего проживания уровень коррупции был меньше, чем в Казахстане.

30% опрошенных не видят существенных отличий в уровне проявления коррупции между соответствующими странами и Казахстаном. По мнению 29% респондентов, в тех странах, где они проживали прежде, уровень коррупции гораздо больше, чем в Казахстане. 5% опрошенных респондентов, затруднились с ответом на данный вопрос.

3.3 Оценивая коррупцию как возможный фактор, который гипотетически может вынудить респондентов покинуть Казахстан и вернуться в страну своего прежнего проживания, наибольшее число опрошенных (35%) так не считает, поскольку, по их словам, они не так часто сталкиваются с проявлениями коррупции. Их в этом отношении поддерживают еще 22% респондентов. В то же время в качестве главного аргумента в защиту своей позиции они отмечают тот факт, что проявление коррупции в Казахстане для них не является такой серьезной проблемой по сравнению с теми проблемами, которые им пришлось испытать в стране своего прежнего проживания. Еще 12% опрошенных, не собираются уезжать из Казахстана в связи с проблемой коррупции, поскольку, по их словам, они привыкли к ней еще в стране своего прежнего проживания.

В то же время 18% респондентов полагают, что вполне могут покинуть Казахстан и вернуться в страны своего прежнего проживания из-за проявлений коррупции. При этом 7% из них утверждают, что коррупция и порождаемые ей проблемы, мешают им адаптироваться и стать полноценными гражданами Казахстана. Для 6% респондентов и их семей коррупция создает серьезные проблемы с их проживанием в республике. 5% опрошенных не приходилось прежде сталкиваться с коррупцией так, как это происходит с ними теперь в Казахстане. 13% опрошенных респондентов, по тем или иным причинам не стали отвечать на данный вопрос.

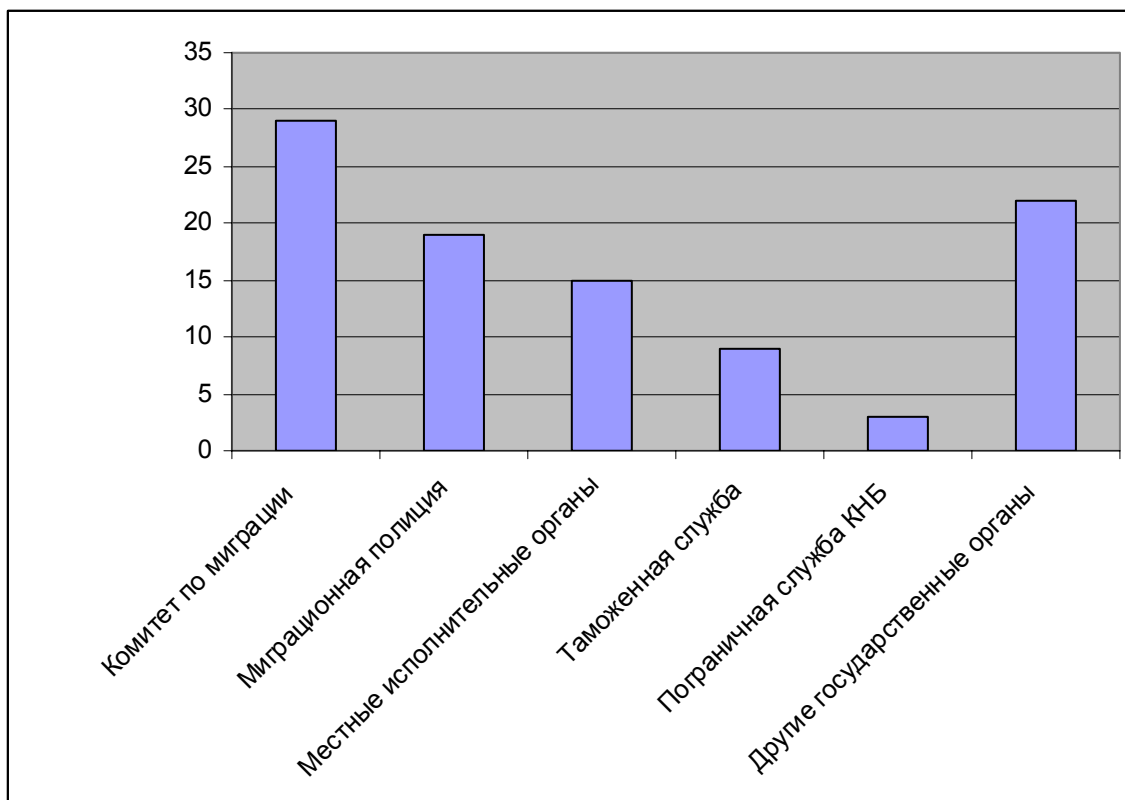
4. Выявление степени проявления коррупции в государственных органах Республики Казахстан. В ходе опроса была сделана попытка выявления степени проявления коррупции в государственных органах Республики Казахстан, с чиновниками которых так или иначе приходится взаимодействовать оралманам.

На основе ответов респондентов был составлен следующий рейтинг:

- 1) уполномоченный орган по управлению миграционными процессами (до сентября 2004 года - Агентство по миграции и демографии, в настоящее время - Комитет по миграции Министерства труда и социальной защиты населения) - 29%;
- 2) органы внутренних дел (миграционная полиция) - 19%;
- 3) местные исполнительные органы - 15%;
- 4) таможенная служба - 9%;
- 5) Пограничная служба Комитета национальной безопасности - 3%;
- 6) дипломатические представительства и консульские учреждения Республики Казахстан в стране Вашего прежнего проживания - 1%

Еще 22% респондентов дополнительно отметили другие государственные органы, при обращении в которые им пришлось столкнуться с проявлением коррупции.

Диаграмма 3.



Таким образом, наиболее склонными к совершению коррупционных правонарушений в отношении оралманов респонденты признали сотрудников уполномоченного органа по управлению миграционными процессами. Наименее же, подверженными коррупции, судя по ответам опрошенных, являются сотрудники дипломатических представительств и консульских учреждений Республики Казахстан за рубежом.

Выводы и рекомендации:

1. Ответы респондентов позволяют предположить довольно высокий уровень коррупции, проявляющийся в отношении прибывших сюда на постоянное жительство из других государств этнических казахов – оралманов.

2. В определенной степени на указанное выше обстоятельство, влияет фактор несоблюдения прав оралманов, установленных соответствующими нормативно-правовыми актами Республики Казахстан, со стороны тех или иных государственных органов. При этом данная проблема усугубляется, судя по ответам респондентов, слабым знанием либо полным незнанием большинством оралманов своих законных прав, что не позволяет им полноценно отстаивать эти права. Скорее всего, это обстоятельство во многом обусловлено недостаточной адаптацией оралманов в Казахстане.

3. В коррупционных отношениях «оралманы – чиновники» наиболее всего, как следует из ответов респондентов, инициативу проявляют сами оралманы, предлагающие соответствующим чиновникам за решение нужных им вопросов взятку или определенные подарки. В то же время, в большинстве случаев, их мотивация относительно осуществления этих действий, носит вынужденный характер. Что, как видно из данных опроса, объясняется высокой бюрократизацией соответствующих государственных процедур, в том числе в области миграционной политики, низким уровнем знания оралманами своих законных прав и возможностей по их защите. А также, что наиболее важно, явной склонностью соответствующих госчиновников к приему взяток и подарков без какого-либо противодействия с их стороны взяткам со стороны оралманов.

4. Как показывает данные опроса, в отношении оралманов, наиболее высокий уровень коррупции проявляется в деятельности уполномоченного органа по управлению миграционными процессами, Комитета по миграции Министерства труда и социальной защиты населения РК, а также органов внутренних дел (миграционной полиции) и местных исполнительных органов, прежде всего акиматов. Особенно это, касается решения таких входящих в прямую компетенцию тех или иных указанных выше государственных органов вопросов, как выделение оралманам средств для приобретения жилья и земельных участков, возмещение им расходов по проезду к установленному месту жительства, установление для оралманов и получение ими иных льгот и компенсаций, прохождение ими регистрации по месту жительства в органах внутренних дел.

5. Опрос показал, что число оралманов, пытающихся противодействовать проявлению в отношении них коррупции в форме игнорирования коррупционных «предложений», а также сообщений по данным фактам в вышестоящие инстанции соответствующих государственных органов, правоохранительные органы и СМИ, является очень малым. Скорее всего, данное обстоятельство обусловлено отмеченным выше низким уровнем знания оралманами своих законных прав и возможностей, а также вероятным недоверием по отношению к указанным государственным органам и их должностным лицам. С другой стороны, на низкий уровень антикоррупционных настроений у оралманов во многом влияет склонность их самих к совершению коррупционных действий, в которых они видят средство относительно быстрого решения интересующих их вопросов.

6. По оценкам респондентов, немалое число оралманов испытывает желание покинуть Казахстан и вернуться в страны своего прежнего проживания, именно из-за проблемы столкновения их с проявлениями коррупции. В определенной степени, эти настроения объясняются тем, что в странах своего прежнего проживания им редко приходилось

испытывать на себе проблему коррупции в связи с ее невысоким здесь, в сравнении с Казахстаном, уровнем. Тем не менее, опрос показывает, что значительная часть оралманов фактически адаптировалась к ситуации с проявлением коррупции в Казахстане и, более того, активно использует это явление в своих интересах. Тем самым оралманы являются, с одной стороны, пострадавшими в силу указанных выше обстоятельств от коррупционных действий госчиновников, а, с другой стороны, вольными или невольными источниками проявления коррупции в Казахстане в сфере миграционной политики.

В этой связи, в целях недопущения и пресечения попыток совершения коррупционных правонарушений в сфере миграционной политики Республики Казахстан по отношению к оралманам и их негативных последствий, включая вынужденный отказ оралманов от дальнейшего проживания в Казахстане с последующим возвращением в страны своего прежнего проживания, следует принять следующие меры:

- а) проведение соответствующими государственными органами работы с оралманами по разъяснению им положений действующего законодательства Казахстана, которое определяет их статус, законные права и возможности в процессе своей жизнедеятельности в республике, а также ответственности в случае совершения ими коррупционных правонарушений;
- б) усиление деятельности соответствующих государственных органов в направлении более качественного социально-бытового обеспечения оралманов;
- в) усиление контроля за деятельностью государственных органов, занимающихся вопросами приема и обустройства оралманов, включая введение данного контроля со стороны Парламента и соответствующих маслихатов.

IV. Антикоррупционный контроль государственных органов местного самоуправления осуществляющих миграционную политику в отношении оралманов

В отчете⁷ о деятельности уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан в 2004 году Астана 2005 год, отмечается, что отдельную группу обращений, составляют обращения о защите прав оралманов. Ряд обращений связан с представлением адресной помощи. Обращения и жалобы, поступающие к неправительственным организациям, такие как филиалы международного бюро по правам человека в Казахстане, в Комиссию по правам человека при президенте РК говорят о злоупотреблениях должностных лиц при предоставлении адресной помощи, обеспечением жильем.

Строительство оралманами жилья собственными средствами также невозможно по причине непредставления земельных участков. Оралманы жалуются на пассивное отношение органов государственной власти на местах, с негодованием сообщают о формализме и бездушности, немотивированном отказе решать их вопросы. Так в заявлении из г. Шымкента к.(Вх.№343/ 03 от 26.04.2004).говорится о передаче посторонним лицам земельных участков, выделенных решением акима г.Шымкента оралманам.

Многие оралманы не могут воспользоваться помощью предоставляемой лицам, включенным в квоту иммиграции. Причиной тому является неправомерная позиция органов миграции и демографии по применению норм закона «О миграции населения». Так уполномоченному обратился Ш.(Вх.№745/02 от 19.08.2004 года) с просьбой оказать содействие с получением квоты иммиграции. Агентство по миграции демографии заявителю отказало в праве войти в квоту иммиграции в соответствии сост. 15 вышеназванного закона, согласно которому статус оралмана прекращается после получения гражданства Республики Казахстан. Данная ссылка неправомерна и необоснованна. Должностные лица вышеназванного Агентства не обращают внимания на наличие другой более корректной для применения к данной категории людей нормы закона – пункта 4 статьи 29 закона, согласно которому льготы сохраняются в полном объеме и после гражданства Республики Казахстан.

Как отмечается в Отчете, удостоверения оралманов и другие документы не признаются и не принимаются в качестве официальных документов. С проблемами встречаются и те оралманы, которые попали в квоту иммиграции. При открытии счета в банковских учреждениях, для перевода денежных сумм также требуется документ гражданина Казахстана.

По-прежнему имеют место быть трудности при получении гражданства. Потребовалось вмешательство Уполномоченного для предоставления гражданства оралману из Монголии переехавшему на историческую родину в 1993 году. По невыясненным причинам до сегодняшнего времени ему не предоставлялось гражданство

В сфере реализации миграционной политики в отношении оралманов акимы областей, города республиканского значения и столицы республики руководствуются главным образом положениями закона «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 года, которые предоставляют им следующие полномочия:

- регулирование земельных отношений в соответствии с земельным законодательством Республики Казахстан (пп. 8 п. 1 ст. 27);

⁷ Отчет о деятельности уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан в 2004 году Алматы 2005 стр. 76

- обеспечение реализации гражданами права на гарантированный объем бесплатной медицинской помощи с соблюдением установленных государственных стандартов (пп. 14 п. 1 ст. 27);
- обеспечение реализации гражданами права на бесплатное образование (пп. 15 п. 1 ст. 27);
- координация оказания социальной помощи социально уязвимым слоям населения (пп. 17 п. 1 ст. 27).

Аналогичные полномочия в рамках своей компетенции осуществляют и нижестоящие акимы. В целом акимы областей, городов Астана и Алматы осуществляют общее руководство деятельностью подчиненных им соответствующих местных исполнительных органов, направленной на обеспечение приема, обустройств оралманов и создание условий для их адаптации в местах расселения. Эти обязанности, в частности, вытекают из Указа Президента РК «О квоте иммиграции оралманов на 2005-2007 годы» от 27 декабря 2004 года.

Согласно ст. 29-3 закона «О миграции населения» от 13 декабря 1997 года местные исполнительные органы областей, городов Астана и Алматы, регулирующие общественные отношения в области миграции населения, обеспечивают получение оралманами гарантированного объема бесплатной медицинской помощи в соответствии с законодательством РК.

Аналогичные органы, действующие на территории районов и городов областного значения, осуществляют следующие полномочия в отношении оралманов:

- оказание государственной адресной социальной помощи в соответствии с законом "О государственной адресной социальной помощи";
- оказание помощи в трудоустройстве, повышении квалификации и освоении новой профессии;
- предоставление нуждающимся мест в школах, дошкольных организациях, а также учреждениях социальной защиты;
- создание условий для изучения государственного и русского языков.

Вместе с тем компетенция местных исполнительных органов власти по вопросам миграции, включая иммиграцию оралманов, включает более широкий, чем это предусмотрено законом «О миграции населения», круг обязанностей в данной сфере.

В частности, согласно Постановлению Восточно-Казахстанского областного Акимата «О квоте иммиграции оралманов на 2004 год» от 24 марта 2004 года акимом ВКО поручено:

1) Управлению миграции и демографии:

- организовать прием и обустройство прибывших оралманов, в пределах установленной квоты для области;
- расселить оралманов по городам и районам области;
- обеспечить целевое использование средств, выделенных из республиканского бюджета на выплату оралманам единовременных пособий, возмещение транспортных расходов и приобретение жилья;

2) Управлению труда, занятости и социальной защиты населения:

- решить вопросы социального обеспечения, в том числе назначение пенсий и пособий оралманам, прибывшим на постоянное место жительства на территорию области, в соответствии с законодательством РК;

- принять меры по трудоустройству трудоспособных членов семей оралманов в соответствии с их квалификацией и специальностью;

-

3) Управлению здравоохранения обеспечить:

- бесплатное медицинское обследование прибывших в область оралманов;
- оказание гарантированного объема медицинского обслуживания.

4) Департаменту образования:

- обеспечить полный охват детей оралманов обучением в общеобразовательных школах.

5) Главному управлению внутренних дел:

- организовать своевременную регистрацию оралманов, оформление документов на проживание и передвижение по территории РК;
- организовать оформление необходимых документов оралманам, изъявившим желание принять гражданство Республики Казахстан в соответствии с действующим законодательством;

б) акимам городов и районов:

- обеспечить прием, обустройство и создание для оралманов необходимых социально-бытовых условий;
- в установленном порядке выделять земельные участки для строительства жилья и ведения хозяйства;
- совместно с Департаментом образования организовать на базе общеобразовательных школ бесплатные курсы для оралманов, желающих изучить современный казахский алфавит и русский язык;
- содействовать в выделении микрокредитов оралманам для организации собственного дела, возрождению национальных ремесел, организации крестьянских хозяйств в соответствии с законодательством РК.

На основании пп. 2) ст. 29-4 закона «О миграции населения» уполномоченный орган по вопросам миграции населения – Управление Комитета по миграции Министерства труда и социальной защиты населения РК по соответствующей области предоставляет следующие дополнительные льготы оралманам, прибывшим по квоте иммиграции:

- возмещение расходов по проезду к постоянному месту жительства и провоз имущества (в том числе скота);
- выделение средств для приобретения жилья по месту прибытия и выплату единовременных пособий в порядке, установленном Правительством РК.

Кроме того, согласно п. 2 ст. 29-3 закона «О миграции населения» органы местного государственного управления также вправе в соответствии с законодательством РК установить льготы и компенсации оралманам, переселившимся в Казахстан вне квоты иммиграции оралманов.

Отдельно следует отметить полномочия органов внутренних дел и, прежде всего подразделений миграционной полиции на местах. Согласно Инструкции о порядке применения органами внутренних дел Правил документирования и регистрации населения Республики Казахстан, утвержденной приказом МВД РК от 12 октября 2000

года, основными обязанностями органов внутренних дел в сфере миграционной политики является:

- 1) выдача и обмен документов удостоверяющих личность;
- 2) регистрация граждан по месту жительства;
- 3) учет населения по месту временного пребывания.

Компетенция же местных представительных органов власти – маслихатов законодательством, регулирующим вопросы миграционной политики, не установлена. В основном данный вопрос определяется законом «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», который к полномочиям маслихатов относит утверждение планов, экономических и социальных программ развития соответствующей территории, местного бюджета, а также осуществление контроля за их исполнением (пп. 1) и 9) п. 1 ст. 6). То есть, здесь речь идет об общих вопросах развития соответствующей территории, включая и вопросы миграционной политики.

Вместе с тем в сложившихся в Казахстане условиях маслихаты и их депутаты являются максимально зависимыми от соответствующих акимов в политико-административном и финансово-экономическом отношении. В связи с этим их участие в осуществлении миграционной политики на местах носит преимущественно формальный характер.

В связи с отсутствием полноценного контроля со стороны маслихатов и полным отсутствием общественного контроля за деятельностью органов, регулирующих вопросы миграционной политики на местах, те или иные направления их деятельности имеют основания быть подверженными коррупции. Судя по всему, наиболее всего коррупция на местах проявляется при осуществлении следующих видов деятельности:

- использование бюджетных средств на осуществление миграционной политики;
- оформление оралманами необходимых документов для получения вида на жительства и гражданства РК;
- выделение оралманам денежных средств для приобретения жилья по месту жительства;
- выделение оралманам земельных участков;
- решение вопросов социального обеспечения, медицинского обслуживания, образования и трудоустройства оралманов.

Отсюда видно, что речь идет о тех сферах государственной деятельности, которые связаны либо с оказанием государством тех или иных услуг населению, либо с расходованием бюджетных средств и в которых, по оценкам контрольно-надзорных и правоохранительных органов, наблюдается высокий уровень совершения коррупционных правонарушений.

V. "Теневая экономика", как источник коррупции и незаконной миграции

Использование труда нелегальных мигрантов способствует достаточно высокий уровень теневой экономики в Казахстане. Объемы неформальной экономики, % ВВП в Казахстане составляет 34,2%⁸, для сравнения в Эстонии – 18,5. Размеры теневой экономики в Казахстане, (официально признанной правительством в начале 2004 года), составляют не менее 30 % от ВВП, порождают спрос на дешевый нелегальный труд мигрантов. Это дает возможность существовать различным видам криминального бизнеса, предоставляющего услуги по обеспечению миграции, включая организацию нелегальной миграции, торговлю людьми и пр. Как показывает международный опыт, криминальные структуры берут под контроль незаконную трудовую миграцию, начиная от вербовки и до передачи мигранта работодателю в стране приема, осуществляя также "покровительскую функцию", например, защиту мигрантов от конкурирующего рэкета или бандитов. Многие эксперты подчеркивают, что основная причина незащищенности мигрантов связана с нелегальностью их деятельности в принимающей стране.

Как отмечается в докладе ⁹Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан "О соблюдении прав человека и гражданина в Республике Казахстан в 2004 году", на расширенном заседании Комиссии 18 марта 2005 года. Проблема незаконной миграции приобретает все более четкие и резкие контуры на фоне процессов, происходящих в мире, представляя угрозу стабильности и безопасности для всего мирового сообщества.

Удачная для Казахстана сложившаяся мировая конъюнктура цен на нефть благотворно оказывает влияние на развитие экономики. На сегодняшний день, трудового населения Казахстана явно не хватает для развития строительной индустрии, сельского хозяйства, промышленности. Специалисты подчеркивают, что сегодня в Казахстане, должно жить как минимум 20 миллионов человек. Наблюдается тенденция роста нелегальной трудовой миграции в Казахстан так называемых "сезонных рабочих". Это, в первую очередь, относится к гражданам среднеазиатских стран СНГ - Узбекистана, Таджикистана, Кыргызстана, где отмечаются слабые темпы развития экономики, низкий уровень жизни.

В первом полугодии ¹⁰ к административной ответственности за незаконное использование труда иностранных рабочих привлечено более 300 работодателей. Незаконно работавших в этих организациях в этих организациях свыше 2.5 тысяч иностранцев выдворено из страны, либо им сокращены сроки пребывания в Казахстане. В 2004 году правоохранительными органами выявлено 70 тысяч нелегальных мигрантов. При этом, по словам г-на Турисбекова, по ряду причин очень сложно, доказать факт незаконного использования иностранной рабочей силы, еще трудней привлечь нарушителей к уголовной ответственности.

⁸ Исследование "Теневые экономики. Размеры, причины роста и следствия", Фридрих Шнейдер и Доминик Эрнст, 2001

⁹ Газета .kz «Коррупция по полочкам» 26 ноября 2004 года

¹⁰ Газета «Панорама» №32, 26 августа 2005 года «Соблюдение трудового законодательства пока далеко от удовлетворительного».

Как отмечается в отчете ¹¹ экономическая ситуация в соседних с Казахстаном государствах, Кыргызстане, Таджикистане, и Узбекистане, заставляет мигрантов соглашаться на любые, даже кабальные, условия работы, чтобы прокормить семью. По словам президента ¹² Всеобщей конфедерации профсоюзов (ВКП), М. Шмакова, нелегальная трудовая миграция способствует развитию криминальной среды, нарушаются права человека. «Поэтому мы выступаем за ужесточение законов, которые бы поставили заслон на пути тех, кто делает на нелегалах свой бизнес».

Причины ¹³, которые наиболее всего способствуют проявлению коррупции и теневой экономике:

- 1) бюрократические сложности и препятствия в процессе решения тех или иных вопросов предпринимательской деятельности – 14,8%;
- 2) рост и большие проявления коррупции во всей системе общественных отношений в республике – 14,4%;
- 3) стремление предпринимателей быстро и с выгодой решить те или иные вопросы своей деятельности, если это решение зависит от других лиц – 10,9%;
- 4) несовершенство законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность – 10,4%;
- 5) отсутствие реальной поддержки развитию частного бизнеса со стороны государства – 9,9%;
- 6) нежелание предпринимателей обращаться по фактам коррупции, с которыми им приходилось сталкиваться, в правоохранительные органы – 8,6%;
- 7) моральная и правовая "нечистоплотность" самих предпринимателей – 8,1%;
- 8) ангажированность тех или иных субъектов частного бизнеса государственными органами или отдельными госчиновниками – 7,9%;
- 9) отсутствие в сфере частного предпринимательства внутренних эффективных механизмов противодействия коррупции – 5,8%;
- 10) отсутствие полноценной конкурентной рыночной среды – 5,8%;
- 11) ангажированность тех или иных субъектов частного бизнеса криминальными структурами – 1,9%;
- 12) сильная закрытость деятельности субъектов частного предпринимательства от общества – 1,3%.

По данным вице - министра внутренних дел генерал- майора Алика Шпекбаева ¹⁴, «ежегодная квота на ввоз иностранной рабочей силы в республике составляет порядка 15-18 тысяч человек. Вместе с тем, значительное количество граждан Киргизии, Узбекистана и Таджикистана, работает у нас нелегально, в основном они заняты на сезонных сельхозработах в южных регионах страны, а также на стройках городов Алматы и

¹¹ Отчет о деятельности уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан в 2004м году Алматы 2005

¹² Профсоюзы РК и РФ намерены добиваться усиления мер по защите прав трудовых мигрантов 08.09.2004 Kazakhstan today

¹³ «Оценка состояния коррупции в сфере деятельности частного предпринимательства Республики Казахстан». ОФ "Транспаренси Казахстан", Алматинская ассоциация предпринимателей и Центр международного частного предпринимательства (США), октябрь 2003 года,

¹⁴ Республиканская ежедневная газета «Литер» № 212 11 ноября 2005 года Анель Давлетгалиева «Свобода, равенство, и братство?»

Астаны». Эти данные подтверждает и Министерство труда и социальной защиты Республики Казахстан. Наряду с этнической миграцией увеличивается поток трудовой миграции, в том числе ввоз в страну иностранной рабочей силы. Только в первом полугодии 2005 года в Казахстан прибыло около 11,3 тысячи иностранных специалистов, что «почти на 5 тысяч человек превышает соответствующий показатель прошлого года. Трудовые мигранты заняты в сферах строительства, сельского хозяйства, горнодобывающей промышленности».

По данным министерства большинство официально прибывших из Турции (32,7 к общему числу иностранных специалистов по республике) и Китая (11,1 процента). Две трети мигрантов из стран СНГ составляют кыргызстанцы.

Всего за 4 дня, летом 2005 года в ходе операции «Мигрант» сотрудники полиции выявили и привлекли к административной ответственности 8689 нелегальных мигрантов. 8150 из них являлись выходцами из стран СНГ, 539 – гражданами дальнего зарубежья. По решению судов из Казахстана выдворено чуть более 15 % процентов задержанных. 15% процентов нелегалов в каждой отдельно взятой категории оказались опасны. По мнению А.Шпекбаева, нам надо вывести нелегалов из тени, превратить их в налогоплательщиков». По его данным, в Казахстане с января по сентябрь нелегально находилось порядка 770 тысяч иностранцев.

VI. Предпосылки для коррупции и использования нелегальных мигрантов на рынке труда

Общепризнанно, что лучший способ для отмыwania средств – это приобретение недвижимости и строительство. Большие налоги также способствуют теневой экономике и коррупции, а также использования труда нелегальных мигрантов, как в сфере строительства, так и в сельском хозяйстве. Большинство трудовых мигрантов не имеют легального статуса, это дешевая и абсолютно бесправная рабочая сила, они подвергаются нещадной эксплуатации, на них не осуществляются выплаты налогов и социальные отчисления. Все это негативно сказывается на организации бизнеса и экономики в целом, создает угрозу национальной безопасности.

Практически любая проверка прокуратуры в сфере строительства, причем как на государственных, так и частных объектах, выявляет большое количество незаконных мигрантов. Например, только за семь дней проведения операции¹⁵ «Мигрант» в Южно-Казахстанской области сотрудники миграционной полиции выявили 690 граждан соседних государств, которые работали в области, не имея разрешительных документов. 71 человек из них прибыли в ЮКО нелегально. За нарушение правил, привлечение и использование в РК иностранной рабочей силы привлечено к административной ответственности пять казахстанских фирм. Еще на девятнадцать фирм готовятся материалы. Тридцать три гражданина РК и должностных лица также привлечены к административной ответственности, их ожидает штраф от 10 до 25 минимальных расчетных показателей.

По словам начальника департамента координации занятости и социальных программ ЮКО Женисбека Мауленкулова, работодатели не хотят тратиться, так согласно правилам они должны создать рабочим все условия: обеспечить жильем, медицинским обслуживанием, платить налоги и так далее, и люди там содержатся в рабских условиях. Как отмечается в статье, судьба нелегальных рабочих известна, их депортируют, но уже завтра их место займут другие гастарбайтеры.

По данным председателя Федерации профессиональных союзов Казахстана Сиязбека Мукашева, больше всего нелегалов зарегистрировано в строительной отрасли.

По оценочным¹⁶ данным, независимых экспертов нелегальная трудовая миграция превышает легальную, в 20-50 раз, для Казахстана этот показатель превышает 500 тыс. человек.

Сложилась трудовые рынки, которые осваивают мигранты, в большинстве нелегальные. Так в Алматы и Алматинской области граждане Кыргызстана заняты в таких сферах как выращивание табака и овощей, в ЮКО граждане Узбекистана заняты также на производстве овощей и в хлопководстве. Повсеместно граждане Кыргызстана и Узбекистана работают в сфере строительства.

После того, когда мигранты отработают на строительстве или в сельском хозяйстве, не платят, и «сдают» миграционной полиции, которая их выдворяет. Рано или поздно такая ситуация может выйти из под контроля, причем и в первую очередь в Южно-Казахстанской области, с чем надо считаться, учитывая и множасьее количество нелегальных рабочих в республике, и общую сложную ситуацию в Центральной Азии.

¹⁵ «Узбекские гастарбайтеры. Когда закладывался микрорайон "Нурсат», людям говорили, что здесь можно будет приобрести дешевое жилье. Но время внесло свои коррективы...» 14.06.2005
Источник: "Литер", Юрий Елисеев, опубликовано 14.06.2005 г.

¹⁶ Тенденции в области миграции в регионе ВЕЦА 2001-2002 г.г. MOM стр.98

Способствует развитию коррупции в сфере строительства и использования труда нелегальных мигрантов, действие п.11 ст.9 Закона «О борьбе с коррупцией»: «Меры финансового контроля, предусмотренные настоящей статьей, не распространяются на правоотношения, связанные с приобретением в собственность жилищ и строительных материалов для строительства жилищ в Республике Казахстан. Финансовый контроль при приобретении жилищ и строительных материалов осуществляется в соответствии с законодательством РК».

Достаточно спорными, особенно в свете российских инициатив, представляются предложения МВД в конце 2005 года, о введении требований, наличия в штатах предприятий, учредителями которых выступают иностранцы не менее 70% граждан Казахстана, запрете для временно пребывающих в Казахстане иностранцев заниматься индивидуальным и малым предпринимательством.

К концу ¹⁷2005 года, в России планируется введение принципа систему одного окна, где будут выдаваться разрешение на работу и осуществляться регистрация, *Эти предложения, скорей всего, будут способствовать коррупции, еще большему развитию теневого рынка и распространению незаконной миграции, угрожающей национальной безопасности.*

¹⁷ Амнистия нелегалам. Может ли миграционная политика быть доброжелательной? «Новая газета» №(18) 26.08-02.09.2005

Выводы и рекомендации

Казахстан сегодня самое экономически развитое государство в странах Центральной Азии и одно из самых развитых в странах СНГ. Развитие экономики потребует еще большего привлечения трудовых мигрантов. Здесь совершенно ясно, что запретительными мерами и проведение время от времени операций по выдворению незаконных мигрантов, проблему не решить. Помимо этого, определение квоты трудовой миграции, в 2005 году 0,32% от экономически работоспособного населения не определяет реально, потребность Казахстана в трудовых ресурсах и создает условия для коррупции и теневого рынка трудовой силы.

Для противодействия теневой экономике, необходимо способствовать честной конкуренции и сдерживать, а также ликвидировать административные барьеры для предпринимателей и облегчить налоговое законодательство и разрешительную систему и путем упразднения дублирующихся, неясных или излишних инструкций, создающих предпосылки для коррупции.

Необходимо выработать антикоррупционную политику в сфере незаконной миграции, которая должна стать частью государственной антикоррупционной политики и должна включать в себя меры, направленные на решение следующих задач:

- организация борьбы с коррупцией на всех ее уровнях;
- сужение поля условий и обстоятельств, благоприятствующих коррупции;
- увеличение вероятности выявления коррупционных действий и наказания за них;
- влияние на мотивы поведения должностных лиц;
- создание атмосферы общественного неприятия коррупции во всех ее проявлениях.

Принципами такой антикоррупционной политики должны стать:

- партнерство субъектов антикоррупционной политики;
- приоритет мер предупреждения коррупции и нравственных начал борьбы против коррупции;
- недопустимость объединения функций разработки, реализации и контроля над реализацией мер антикоррупционной политики.

VII. Причины, способствующие коррупции, в т.ч. и в миграционной сфере.

1. Еще разработчиками Государственной программы Республики Казахстан по борьбе с коррупцией на 2001-2005 годы, отмечались проблемы, оставшиеся нерешенными по сей день, характерные для возникновения коррупции в т.ч. и в миграционной сфере:

- отсутствие необходимой и совершенной правовой базы для борьбы с коррупцией;
- фактическое нераспространение предпринимаемых государством антикоррупционных мер в отношении государственных служащих высшего и среднего звеньев, а также неоправданная практика организационно-кадровой политики, создающая благоприятные для коррупции условия;
- акцентирование внимания государственных органов на борьбу с последствиями, но не причинами и условиями коррупции;
- слабая материально-техническая оснащенность, недостаточная социальная и правовая защита работников правоохранительных органов и судов, достаточно высокий уровень коррупции в их собственных рядах;
- недостаточная степень доверия гражданского общества к органам государственной власти, низкий уровень правовых знаний населения и, как следствие, его социальной активности. Что порождает не только слабое исполнение законов и иных норм, но и тормозит развитие в обществе правовой культуры и правовой ответственности, не способствует укоренению традиции широкого использования гражданами своих конституционных прав;
- недостаточный уровень взаимодействия с иностранными государствами и международными организациями по вопросам противодействия коррупции.

Государственная программа по борьбе с коррупцией на 2001-2005 содержит положение об осуществлении экономико-криминологической экспертизы проектов криминологически значимых законодательных и иных правовых актов в целях недопущения в них положений (пробелов, исключений и иных недостатков), прямо или косвенно способствующих совершению преступлений, особенно экономических и коррупционных.

При этом необходимо отметить, что такая экспертиза в течение 5 лет не осуществлялась, а форсированная ревизия нормативно-правовых актов, осуществленная Агентством по экономической и коррупционной преступности (финансовой полиции) в 2005 году, потребует обсуждения, утверждения парламентом и внесения изменения в законодательство.

Необходимо отметить, целенаправленно и системно, *политика искоренения коррупции в сфере миграции не проводилась, зачастую происходило устранение последствий, а не причин возникновения коррупции в миграционной сфере, не всегда делались соответствующие выводы для улучшения антикоррупционной работы.*

Достаточно бессистемно проводилась работа по привлечению к ответственности лиц, осуществляющих подкуп должностных и иных лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, или лиц, приравненных к ним, а равно предоставляющих им противоправно имущественные блага и преимущества коррупционных правонарушений в сфере незаконной миграции.

Не всегда имел место, системный и скоординированный характер, выявления, пресечения, предупреждения коррупционных правонарушений и привлечения лиц, виновных в их совершении, к ответственности, который в пределах своей компетенции осуществляется

органами прокуратуры, национальной безопасности, внутренних дел, налоговой, таможенной и пограничной службы, финансовой и военной полиции.

В этой связи необходимо отметить, что не ведется единая статистика по правонарушениям в миграционной сфере, несмотря на приказ Генерального прокурора от 21.11.2002 г. N 60 и закрепленной в нем Инструкции «Об организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере». Несмотря на то, что п.п. 41-43 Инструкции гласят, о необходимости организации необходимого взаимодействия с правоохранительными и местными исполнительными органами для принятия совместных мер по предупреждению и пресечению нелегальной миграции, особенно в приграничных областях; при проверках в уполномоченных государственных органах, особое внимание должно уделяться вопросам исполнения ими обязанностей по предупреждению, пресечению незаконной миграции, а также уровню их взаимодействия в вопросах обеспечения национальной безопасности; осуществлении надлежащего надзора за соблюдением правил пребывания иностранных граждан в Республике Казахстан; уделять особое внимание законности принятых уполномоченным государственным органом решений о выдаче лицензии на привлечение иностранной рабочей силы и вывоза рабочей силы из Казахстана, разрешений на ввоз иностранной рабочей силы.

2. Защита свидетелей и гарантии неприкосновенности лиц, оказывающих содействие в борьбе с коррупцией и проверка объективности информации о фактах коррупции.

Несмотря на закрепленные в законе «О защите участников уголовного процесса в РК» и законе «О борьбе с коррупцией в РК», гарантии неприкосновенности лиц, оказывающих содействие в борьбе с коррупцией, согласно которым:

- лицо, сообщившее о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающее содействие в борьбе с коррупцией, находится под защитой государства;
- информация о лице, оказывающем содействие в борьбе с коррупцией, является государственным секретом;
- в случае необходимости органы, ведущие борьбу с коррупцией, обеспечивают личную безопасность лиц, оказывающих содействие в борьбе с коррупцией.

Институт защиты свидетелей в Казахстане не функционирует в должной мере. И, прежде всего, по причине недостаточного финансирования и неосуществлением должного контроля за его исполнением.

Отсутствие отдельной статьи в государственном бюджете, не позволяет, осуществить контроль расходования средств выделенных на защиту свидетелей и их адресность. Например, суды не оборудованы необходимым оборудованием и помещениями для заслушивания анонимных свидетелей и нет должной правоприменительной практики защиты свидетелей. Кроме того, практически нет примеров привлечения к ответственности за разглашение информации о свидетелях.

Во многих случаях, мигранты, боятся обращаться в государственные органы и общественные организации за защитой своих нарушенных прав. Они не хотят обострения отношений с сотрудниками миграционной полиции, от которых зависит их пребывание в Казахстане. Известны случаи, когда сотрудники миграционной полиции, в результате

жалоб мигрантов, обращались в прокуратуру и в судебные инстанции. Например, гражданин Пакистана обратился в прокуратуру с жалобой на действия инспектора миграционной полиции, незаконно изъявшего национальный паспорт с действительной визой и регистрацией. Инспектору удалось избежать ответственности за совершенные им действия, однако у гражданина Пакистана начались проблемы с миграционной полицией. Ему отказали в очередном продлении визы без официального объяснения причин отказа. Неофициально ему сообщили, что это ответ миграционной полиции на жалобу на одного из сотрудников департамента. Подобные случаи, к сожалению не единичны.

Конвенция ООН «Против транснациональной организованной преступности требует от государств, присоединившихся к ней, создания программы физической защиты свидетелей. Несмотря на то, что Казахстан присоединился к вышеназванной Конвенции, программы защиты свидетелей в стране до сих пор нет.

Существует, проблема проверки объективности информации о должностных злоупотреблениях сотрудников миграционной полиции, в случаях, если будут существовать сомнения, в объективности оценки сообщаемой гражданами информации. Так зачастую эту информацию будут проверять в этом же ведомстве.

Кроме того, если эта информация не подтвердится, согласно закону, гарантии неприкосновенности, не распространяются на лиц, сообщивших заведомо ложную информацию, при этом они подлежат ответственности. Согласно ст.17 закона «Ответственность лиц, сообщивших заведомо ложную информацию о факте коррупционного правонарушения»: государственный служащий, работник правоохранительного органа, сообщившие органу, ведущему борьбу с коррупцией, заведомо ложную информацию о факте коррупционного правонарушения в отношении другого государственного служащего, работника правоохранительного органа, наказываются в дисциплинарном порядке вплоть до увольнения с должности или иного освобождения от выполнения соответствующих функций по представлению органа, ведущего борьбу с коррупцией.

3. Назначение подследственности коррупционных преступлений

Согласно действующего законодательства, выявление, пресечение и предупреждение коррупционных правонарушений и привлечение лиц, виновных в их совершении, к ответственности в пределах своей компетенции осуществляется органами прокуратуры, национальной безопасности, внутренних дел, налоговой, таможенной и пограничной службы, финансовой и военной полиции. Работа такого большого количества силовых ведомств, занимавшихся проблемами борьбы коррупцией, была не всегда эффективна, так они зачастую подменяли друг друга, а в некоторых случаях и конкурировали. Логичным шагом, было преобразование в декабре 2004 года, указом Президента РК Агентство финансовой полиции в Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью.

При этом необходимо отметить, что Агентство по-прежнему, больше ориентировано на выявление коррупционных правонарушений, нежели на выявление причин их возникновения и анализ законодательства и правоприменительной практики, а также выработку предложений, направленных на устранение коррупционных механизмов.

Отдельной вопросом, можно назвать назначение подследственности коррупционных преступлений. На сегодня, большинство составов коррупционных преступлений переданы в Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью, но при этом,

согласно казахстанского уголовно-процессуального законодательства. По уголовным делам о преступлениях, предусмотренных статьями 164, 250 (частями второй и третьей), 259 (частями третьей и четвертой), 347-1, 381 (частью второй) Уголовного кодекса Республики Казахстан, предварительное следствие производится органом внутренних дел или национальной безопасности, возбуждившим уголовное дело.

По уголовным делам о преступлениях, предусмотренных статьями 307 (частями второй, третьей и четвертой), 308 (частями второй, третьей и четвертой), 311 (частями третьей и четвертой) Уголовного кодекса Республики Казахстан, предварительное следствие производится органом национальной безопасности или финансовой полиции возбуждившим уголовное дело.

По уголовным делам о преступлениях, предусмотренных статьей 380 Уголовного кодекса Республики Казахстан предварительное следствие производится органами внутренних дел, национальной безопасности или финансовой полиции возбуждившими уголовное дело.

На наш взгляд, такая альтернатива, может допускать в некоторых случаях, злоупотребление и использование служебного положения или связей в целях личной выгоды при назначении подследственности.

VIII. Проблемы казахстанского законодательства и правоприменительной практики, способствующие коррупции в миграционной сфере

1. К общим проблемам казахстанского законодательства и правоприменительной практики в миграционной сфере, способствующим коррупции можно отнести:

- отсутствие оптимальной системы законов и нормативных актов и существования в них большого количества противоречий, многочисленных отсылочных норм, прямо или косвенно способствующих и создающих предпосылки для совершения коррупционных правонарушений должностных лиц;
- многие нормативные документы, регламентирующие права и обязанности мигрантов, имеют ведомственный характер и не всегда им доступны;
- отсутствуют достаточные правовые последствия в случаях злоупотребления должностных лиц;
- отсутствует дифференцированный подход при наказании за нарушение законодательства в области миграции;
- казахстанское миграционное законодательство не соответствует международным документам в этой сфере, кроме того, не ратификация Казахстаном основных международных антикоррупционных документов;
- латентность коррупционных процессов в сфере незаконной миграции;
- низкая степень доверия к правоохранительным органам;
- достаточно высокая степень коррупциогенности работников миграционных служб и полиции;
- правовой нигилизм граждан и мигрантов и отсутствие нормального доступа к правовой информации;
- отсутствие четко прописанных прав, обязанностей и их ограничений иностранных граждан на территории Казахстана в законодательстве;
- недостаточная антикоррупционная работа правительства в сфере осуществления миграционной политики;
- отсутствие общественного контроля деятельности государственных органов в миграционной сфере;
- слабое участие СМИ и журналистских расследований в этой сфере;

- отсутствие должного контроля парламента и органов местного самоуправления в миграционной сфере;
- незащищенность свидетелей и лиц, сообщивших о фактах коррупции;

2. Существование неоправданно большого массива законодательства, регулирующего отношения в области миграции, негативно влияет на реальное правоприменение и способствует коррупции.

Например, вопросы въезда, пребывания в РК, выезда из РК, оформления документов на право временного и постоянного пребывания в Казахстане и многие другие регулируются постановлениями Правительства, приказами Министерства внутренних дел, инструкциями различных министерств и ведомств, среди которых, постановление Правительства Республики Казахстан от 28 января 2000 года N 136 «Отдельные вопросы правового регулирования пребывания иностранных граждан в Республике Казахстан»; Инструкция «О порядке применения Правил въезда и пребывания иностранных граждан на территории РК, а также их выезда из РК», Инструкция «О выдаче органами внутренних дел разрешений для выезда на постоянное жительство за пределы РК», и других документов.

Многие нормативные документы имеют внутренний характер, и не доступны мигрантам, что является предпосылкой для должностных злоупотреблений представителей государственной власти в отношении мигрантов. Зачастую на практике, сотрудники миграционной полиции, требуют документы, не предусмотренные законодательством, для того, чтобы получения временной регистрации, получения разрешения на постоянное проживание и т.д. Хотя согласно Инструкции по применению Правил въезда и пребывания иностранных граждан в Республике Казахстан, а также их выезда из Республики Казахстан и организации оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению незаконной миграции иностранных граждан на территории Республики Казахстан (пункт 62) для получения разрешения на постоянное жительство иностранный гражданин должен предоставить в горрайорганы внутренних дел исчерпывающий перечень документов, включающий в себя: заявление-анкету; письменное согласие государства его гражданства; в качестве которого может служить листок убытия, либо другой документ, подтверждающий разрешение на выезд на постоянное жительство за рубеж; автобиографию; действительный паспорт или документ лица без гражданства; официальную справку о медицинском освидетельствовании иностранного гражданина; документы о подтверждении платежеспособности в период пребывания в Республике Казахстан установленного образца; квитанцию об уплате государственной пошлины; 2 фотографии размера 35x45 миллиметров.

3. Отсутствие ограничения законом определенных полномочий работников правоохранительных органов при осуществлении контроля иностранных граждан, заключающиеся в т. ч., в «проверках общежитий, студенческих городков, гостиниц, кемпингов, санаториев, домов отдыха, турбаз по вопросу контроля за пребыванием иностранных граждан» (гл. 12 Инструкции по применению Правил въезда и пребывания иностранных граждан в Республике Казахстан, а также их выезда из Республики Казахстан и организации оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению незаконной миграции иностранных граждан на территории Республики Казахстан). Сотрудники правоохранительных органов имеют возможность проверять жилища иностранцев тогда когда им захочется, находя различные предлоги для получения мзды.

4. Существует возможность для коррупционных действий и злоупотреблений работников миграционных служб, при регистрации паспортов иностранных граждан, временно пребывающих на территории Республики Казахстан.

Согласно действующему законодательству, регистрация субъектов иммиграции осуществляется по документам, удостоверяющим личность. Перечень документов, удостоверяющих личность, и порядок регистрации устанавливается согласно Постановлению Правительства Республики Казахстан от 28.01.00 г. «Отдельные вопросы правового регулирования пребывания иностранных граждан в Республике Казахстан».

Ссылка на это же постановление, содержит ст. 4 закона «О миграции населения». При этом необходимо, что вышеназванное постановление, не устанавливает порядок регистрации паспортов иностранных граждан и не содержит вышеуказанного порядка, как такового. В пункте 14 постановления Правительства Республики Казахстан от 28.01.00 г. указано: «порядок регистрации паспортов иностранных граждан в Республике Казахстан определяется Министерством иностранных дел Республики Казахстан и Министерством внутренних дел Республики Казахстан по согласованию с Комитетом национальной безопасности Республики Казахстан».

Порядок (процедура) регистрации паспортов иностранных граждан, временно пребывающих на территории Республики Казахстан, появляется лишь в Инструкции о порядке применения Правил въезда и пребывания иностранных граждан в Республике Казахстан, а также их выезда из Республики Казахстан, утвержденной приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан 28 июля 2000 года N 422 и приказом Министра иностранных дел 8 августа 2000 года N 100 (Инструкция). Важно отметить, что ни статья 4 закона о миграции населения, ни постановление Правительства от 28.01.00 г., ни Инструкция не устанавливают срока, с которого отсчитываются 5 календарных дней, определенных для регистрации паспортов иностранных граждан, временно пребывающих на территории Казахстана.

Инструкция не содержит четкой и ясной процедуры регистрации паспортов, иностранных граждан, временно пребывающих на территории Республики Казахстан, из стран, с которыми Республика имеет безвизовый режим. Остается неясным, на основании чего оформляется регистрация для данной категории иностранцев, с учетом того, что п. 39 главы 3 Инструкции гласит: «основанием для регистрации паспортов иностранных граждан являются визы Республики Казахстан».

Это дает возможность, сотрудникам полиции задерживать для получения денежной mzды, так называемых челноков, на оптовых рынках Казахстана, приезжающих на срок, не превышающий 5 дней для закупки товаров.

5. Создает возможности для злоупотребления должностным положением и коррупцией, тот факт, что в гл. 8 Инструкции «Привлечение иностранных граждан, должностных лиц принимающих организаций и других граждан Республики Казахстан к ответственности за нарушение Правил въезда и пребывания иностранных граждан в Республике Казахстан», не определены основания, при которых возможно досрочное аннулирование временной регистрации иностранных граждан.

Более того, положение Инструкции согласно которому, «Решение о сокращении срока пребывания в Республике Казахстан принимается начальниками подразделений миграционной полиции МВД, ГУВД, УВД или их заместителями по письменным

ходатайствам принимающих организаций, по линии которых находятся в Республике Казахстан иностранные граждане, или по своей инициативе», в сочетании с отсутствием четко установленных оснований для аннулирования регистрации, создают предпосылки для субъективного подхода в решении вопроса о сокращении срока пребывания иностранца в Казахстане и ставят его в зависимое положение от сотрудника, принимающего решение, и создают условия для «решения» вопроса коррупционным путем и склоняют к даче взяток.

6. Существует возможность также с помощью коррупционных действий решать вопрос о сроке пребывания.

Так как на практике нередки случаи, когда, что мигрантам дается неразумно малый срок для добровольного выезда из страны (3, 6, 15 дней), в течение которого иностранцам не удается покинуть пределы страны, что приводит к их дальнейшему задержанию, водворению в специальный приемник и выдворению.

Отсутствие в Инструкции определенного порядка приема документов от иностранцев, обращающихся за регистрацией и продлением ее срока регистрации, а также критериев, при которых возможно продление срока регистрации иностранцев на территории Республики, также создает предпосылки для коррупционных злоупотреблений работников миграционных служб.

При этом необходимо, отметить, что за нарушение норм, закрепленных Инструкцией, сотрудниками миграционной полиции, не предусмотрено никакого наказания.

На практике, зачастую, сотрудники правоохранительных органов, используя свое право сокращения срока пребывания иностранцев в Казахстане, безосновательно аннулируют регистрацию иностранцев, проставляя штамп «аннулировано» поверх действительной регистрации, при этом, не указывая дату и основание аннулирования, превращая, таким образом, легально находящегося иностранца, в нелегального.

Кроме того, достаточно как представляется для злоупотребления должностного лица, отсутствие реальных критериев определения «срока, необходимого для приобретения билетов на обратный путь и для следования до КПП», так как согласно п. 90 Инструкции: «Сокращение срока пребывания в Республике Казахстан иностранным гражданам производится на время, указанное в ходатайствах казахстанских организаций. Этот срок для лиц, прибывших в Республику Казахстан по частным делам или по линии постоянных иностранных представительств в Республике Казахстан, определяется органами внутренних дел с учетом времени, необходимого для приобретения билетов на обратный путь и для следования до КПП».

7. Привлечение иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности.

Согласно ст.394 КоАП, за нарушение иностранцами правил пребывания в Республике Казахстан, выразившемся в несоблюдении установленного порядка регистрации либо передвижения, или выбора места жительства, уклонении от выезда по истечении определенного срока пребывания, а равно несоблюдении правил транзитного проезда через территорию Республики Казахстан, предусмотрено наказание в виде штрафа в размере от двадцати до двадцати пяти месячных расчетных показателей с административным выдворением за пределы Республики Казахстан либо без такового.

Правоприменительная практика свидетельствует, что решения суда о привлечении иностранцев к штрафу, не исполняются в силу финансовой неспособности иностранцев оплатить штраф. Так, например, в период с 01.01.03 г. минимальный расчетный показатель на территории Республики Казахстан составил 872 тенге, соответственно, минимальное наказание, предусмотренное статье 394 КоАП РК, составляет штраф в размере 17400 тенге (около ста долларов США). Очевидно, что статья 394 КоАП РК должна предусматривать более широкий спектр административных взысканий, нежели, чем просто штраф без (с) выдворением.

Выдворение должно применяться в исключительных случаях за серьезные правонарушения, предусмотренные статьей 394 КоАП РК. Кроме того, в некоторых случаях, дифференцирование наказания, поможет в случае возможных коррупционных действий, и исключения шантажа, для получения взятки, за то, чтобы не подвергнуться выдворению.

8. Выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Казахстана.

Отсутствие четкого законодательного регулирования процедуры выдворения иностранцев и лиц без гражданства, наделение сотрудников правоохранительных органов, медицинских учреждений правом принимать решения о выдворении, а также отсутствие ответственности за вынесение незаконного решения о выдворении предоставляют последним возможности для коррупции.

Казахстанское законодательство содержит исчерпывающий список оснований выдворения иностранцев и лиц без гражданства за пределы Казахстана. Часть из них являются составами правонарушений, предусмотренных Административным кодексом РК, а основания изложенные в (пп.1,2,4 ст. 28 Указа «О правовом положении иностранцев в РК», ст. 6 Закона Республики Казахстан от 5 октября 1994 года N 176-ХІІІ «О профилактике заболевания СПИД», ст. 24 Закона Республики Казахстан от 26 июня 1998 года № 233-І «О национальной безопасности Республики Казахстан») не являются составами правонарушений, предусмотренных в КоАП РК. Согласно общим правилами привлечения лица к ответственности, лицо может быть привлечено к ответственности только за совершение уголовного преступления либо административного правонарушения, установленного таковым в соответствии с законодательством. Однако вышеуказанные основания выдворения иностранцев или лиц без гражданства, не установлены законодательством как преступления или правонарушения и, соответственно, выдворение по данным основаниям не может применяться.

Уголовный кодекс РК, в соответствии с Законом РК от 16.03.2001 г. N 164-ІІ, был дополнен статьей 330-1: «Невыполнение иностранными гражданами и лицами без гражданства принятых в отношении них решений о выдворении за пределы Республики Казахстан - наказывается штрафом в размере от ста до пятисот месячных расчетных показателей либо в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до пяти месяцев, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до одного года», противоречит нормам КоАП РК, ст. 698, 699, 730,731.

Вышеуказанными статьями КоАП РК определяется порядок исполнения решения о выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства из РК. При этом исполнение решения о выдворении возлагается на органы пограничной службы, органы внутренних дел в зависимости от статьи КоАП РК, по которой иностранный гражданин или лицо без гражданства было подвергнуто выдворению. Таким образом, руководствуясь

ст. 730, 731 КоАП РК органы, уполномоченные осуществлять исполнение решения о выдворении, после вынесения решения должны дать иностранному гражданину или лицу без гражданства, в отношении которого вынесено решение о выдворении, разумный срок для добровольного (самостоятельного) исполнения решения. В случае неисполнения решения о выдворении, компетентные органы должны исполнить решение о выдворении в принудительном порядке. При этом необходимо отметить, что КоАП РК не регламентирует сроки, отводимые для добровольного и принудительного исполнения решения о выдворении.

Таким образом, существуют возможности для должностных злоупотреблений, подтвержденных на практике, когда лиц выдворяют, с такой скоростью, что им не удается собрать личные вещи, в том числе ценные, которые в дальнейшем просто пропадают.

Кроме того, применение в статье 330-1 УК РК, формального состава преступления и альтернативной относительно определенной санкции, создает возможность для коррупции, когда существует достаточно большая субъективная вилка наказания.

Кроме того, согласно ст.330-1 УК РК, исполнение решения о выдворении возлагается непосредственно на иностранного гражданина или лицо без гражданства, в отношении которого принято решение о выдворении. При этом УК РК, также не содержит указание на срок, в течение которого иностранный гражданин или лицо без гражданства, подвергнутое административному выдворению, обязано исполнить решение о выдворении.

На практике же, государственные органы, не осуществляют контроль исполнения решения о выдворении иностранцев и лиц без гражданства, при этом появляется возможность под угрозой уголовного наказания в виде лишения свободы сроком до одного года, осуществления коррупционных действий и злоупотребления должностным положением.

9. Проблемы ответственности и дифференциации наказания за незаконное использование труда незаконных мигрантов

В первом полугодии 2005 года, к административной ответственности за незаконное использование труда иностранных рабочих привлечено всего 300 работодателей. Незаконно работавших в этих организациях в этих организациях свыше 2.5 тысяч иностранцев выдворено из страны, либо им сокращены сроки пребывания в Казахстане. В 2004 году правоохранительными органами выявлено 70 тысяч нелегальных мигрантов. При этом, по словам г-на Турисбекова, по ряду причин очень сложно, доказать факт незаконного использования иностранной рабочей силы, еще трудней привлечь нарушителей к уголовной ответственности. Действующее законодательство является слишком либеральным к работодателям.

Этому способствует, минимальная ответственность, закрепленная в ст. 396 Адм.Кодекса РК, способствует привлечению труда незаконных мигрантов. За нарушение правил привлечения и использования в Республике Казахстан иностранной рабочей силы: прием на работу работодателем иностранцев и лиц без гражданства, пребывающих на территории Республики Казахстан самостоятельно, без соответствующего разрешения уполномоченного органа или получивших его обманным путем (нелегальных иммигрантов), а также совершение должностными лицами в отношении нелегальных иммигрантов нотариальных или каких-либо иных юридических (правообразующих) действий, налагается штраф для граждан в размере всего от десяти до двадцати, на

должностных лиц - в размере от двадцати до двадцати пяти, на юридических лиц - в размере от трехсот до пятисот месячных расчетных показателей. Причем возможность дифференциации при назначении размера при назначении размера штрафа с одной стороны, конечно, индивидуализирует наказание, но с другой стороны может способствовать коррупции при назначении наказания в суде.

Нарушение же иностранцем или лицом без гражданства правил привлечения и использования в Республике Казахстан иностранной рабочей силы - влечет штраф в размере от двадцати до двадцати пяти месячных расчетных показателей с административным выдворением за пределы Республики Казахстан - создает на наш взгляд возможности для коррупции и должностных злоупотреблений содержание ст. 397 Адм. Кодекса, «Нарушение иммиграционных правил»,: уклонение иммигранта от проживания в месте временного содержания при poste иммиграционного контроля, в центре временного размещения иммигрантов, в месте, определенном территориальным органом миграционной службы для временного пребывания, а равно нарушение правил проживания там во время определения его правового статуса в Республике Казахстан - влечет предупреждение или штраф в размере от пяти до десяти месячных расчетных показателей с административным выдворением за пределы Республики Казахстан либо без такового.

К возможным коррупционным действиям, способствует возможность альтернативы при вынесении наказания - предупреждение или штраф в размере от трех до пяти месячных расчетных показателей, ст. 398 АК «Нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил проживания». Согласно которой, невыполнение беженцем или вынужденным переселенцем при перемене места пребывания или места жительства обязанностей сняться с учета в территориальном органе миграционной службы, к которому он прикреплен, а равно неисполнение обязанностей своевременно встать на учет в территориальном органе миграционной службы по новому месту пребывания или жительства, несообщение беженцем в соответствующий миграционный орган об изменении фамилии, имени, семейного положения, состава семьи, а также о приобретении гражданства Республики Казахстан или иного государства.

Предупреждение и штраф с административным выдворением различные по тяжести наказания, которые должны применяться за совершенно разные административные правонарушения. Содержание этой статьи создает возможность злоупотребления со стороны работников миграционной полиции, во-первых, провоцирует должностное лицо, за взятку вынести предупреждение, а во-вторых шантажировать мигрантов угрозой выдворения для получения мзды, в-третьих, позволяет совершенно произвольно трактовать правила проживания и нахождения иммигрантов в месте временного содержания.

10. Проблемы дифференциации и ужесточения наказания организацию или способствование нелегальным перемещениям людей в уголовном законодательстве.

В Казахстане нередки случаи – вывоза граждан для занятия проституцией, случаи обмана при трудоустройстве, когда граждан продают, по сути, в рабство, с нарушением всех трудовых прав. Поражает «гуманизм» ст. 399 Адм. Кодекса «Незаконная деятельность по трудоустройству граждан Республики Казахстан за границей»: осуществление деятельности по трудоустройству граждан Республики Казахстан за границей без надлежащей лицензии или с нарушением условий, предусмотренных лицензией, - влечет предупреждение или штраф на граждан в размере до двадцати (причем без учета

масштабов такой деятельности), на должностных лиц - в размере до двадцати пяти, на юридических лиц - в размере до пятисот месячных расчетных показателей. Размер штрафа не фиксированный, его еще можно дифференцировать, что еще является хорошей возможностью для коррупции.

В статье 128 УК РК «Вербовка людей для сексуальной или иной их эксплуатации, совершенная путем обмана», применена альтернативная относительно определенная санкция: штраф в размере от ста до пятисот месячных расчетных показателей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо исправительные работы на срок до двух лет, либо ограничение свободы на срок до двух лет, либо арест на срок до шести месяцев, либо лишение свободы на срок до одного года. То же деяние, совершенное:

а) группой лиц по предварительному сговору;

б) в отношении заведомо несовершеннолетнего, - наказывается лишением свободы на срок до пяти лет.

Деяния, предусмотренные частями первой или второй, вышеназванной статьи, совершенные организованной группой либо с целью вывоза завербованных лиц за пределы Республики Казахстан, а равно вывоз людей за пределы Казахстана или перевозка через территорию Республики Казахстан людей, следующих из одного иностранного государства в другое, заведомо для сексуальной или иной эксплуатации, - наказываются лишением свободы на срок от трех до восьми лет с конфискацией имущества или без таковой.

Применение альтернативной относительно определенной санкции, предоставляет суду большие возможности для индивидуализации наказания, но при этом появляется возможность и для коррупции, когда за взятки – существует возможность существенно его понизить, иногда практически избежать наказания. Стремление к конструированию предельно общих норм, объективно являются законодательными причинами для совершения коррупции.

11. Проблемы коррупции при получении вида на жительство иностранцами

На сегодняшний день в казахстанском законодательстве нет ясной, четко определенной процедуры получения вида на жительство иностранцами. Не существуют критерии и основания оставления гражданина на постоянное место жительство в Республике Казахстан; условия, при которых иностранец может обратиться с ходатайством о получении вида на жительство; не определен орган, уполномоченный рассматривать и принимать решения по выдаче иностранцам видов на жительство.

Все это является и может быть причиной коррупции, когда данные правоотношения складываются не на объективной и законной основе, а вполне субъективно. Согласно действующему законодательству институт вида на жительство регламентируется нормативными актами Министерства внутренних дел, в частности постановлением Правительства от 28.01.00 г. и Инструкцией. В них закреплено право каждого временно пребывающего иностранного гражданина, ходатайствовать о получении вида на жительство в Республике Казахстан, а также определен список документов, которые иностранец должен приложить к заявлению о получении вида на жительство и представить в миграционную полицию.

Согласно утвержденным постановлением Правительства РК № 1185 от 26.11.03 г. Правилам «Для подтверждения своей платежеспособности в период пребывания в Республике Казахстан ходатайствующий представляет в органы внутренних дел документ банка-резидента Республики Казахстан (справку), подписанный председателем правления банка или уполномоченным лицом банка, о наличии денег на банковском счете (счетах) в сумме:

- 1) равной или превышающей эквивалент тысяча трехсот двадцатикратного минимального расчетного показателя, установленного на дату подачи ходатайства об оставлении на постоянное проживание;
- 2) достаточной для покупки жилища, из расчета 15 квадратных метров на одного члена семьи в населенном пункте, где ходатайствующий намерен проживать».

Действительно, и об этом говорит зарубежный опыт, платежеспособность иностранца, ходатайствующего о получении вида на жительство, является одним из критериев, но далеко не единственным. Введение единственного критерия – представляется не совсем объективным и даже с учетом, что, в конце концов, можно договориться о фиктивном счете, а потом, деньги с этого счета, будут просто переведены, т.е. тут много возможностей для махинаций.

Необходимость введения критерия платежеспособности совершенно оправданна, так как государство дает статус постоянно проживающего иностранного гражданина на территории своего государства только тем иностранцам, которые способны обеспечить себе существование, не создавая проблем государству.

На практике же, в большинстве случаев, вопрос оставления иностранцев на постоянное место жительство в Казахстане решается для уже проживающих на территории страны длительное время.

Таким образом, отсутствие четкой и ясной процедуры получения иностранными гражданами разрешений на постоянное проживание в Республике Казахстан, дает возможность для злоупотреблений и коррупционных действий в этом вопросе.

12. Доступ иностранных граждан и лиц без гражданства к юридической помощи

Как свидетельствует практика, мигранты, попадающие в специальные приемники, и не получают юридическую помощь, поскольку отсутствует закрепленная законом процедура оказания правовой помощи людям, содержащимся в специальных приемниках, что лишает возможности доступа юристов в подобные учреждения.

Для оказания помощи мигранту, содержащемуся в специальном приемнике, прежде всего, необходимо получить разрешение властей, что занимает не менее недели. Это дает возможность для должностных злоупотреблений, в том числе и коррупционных.

15. Критерии и процедуры включения иностранных граждан и лиц без гражданства казахской национальности в квоту иммиграции

В марте 2002 года Закон о миграции населения Республики Казахстан был изменен и дополнен Законом № 313-ІІ «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О миграции населения», который дополнил статью 1 Закона о миграции населения понятием «квота иммиграции». Данное понятие является обособленным от понятия «квота иммиграции оралманов», при этом не предусмотрены и законодательно не

закреплены правовые последствия, вытекающие из определения «квота иммиграции», данного в законе о миграции населения РК, в плане предоставления разрешений на постоянное проживание иностранных граждан в РК. Это сложившееся положение, является причиной для совершения действий коррупционного характера в этой сфере.

Отсутствие законодательно закрепленных процедур и критериев, по которым этнические казахи желающих вернуться на свою историческую Родину могут быть включены в квоту иммиграции, создают возможности для злоупотребления должностным положением и существовании коррупции.

Кроме того, благотворную почву для коррупции на наш взгляд создает отсутствия в законодательстве нормы о близких родственниках. Таким образом, появляется возможность произвольно определять не в некоторых случаях, кто является близкими родственниками.

Существует проблема получения своевременной информации о состоянии и продвижении очереди на жилье оралманов. При этом существует возможность злоупотребления сотрудников миграционных агентств, в пользу тех, кто дает взятки, в т.ч. включения в квоту иммиграции, выделения земельных участков, оформления гражданства РК, трудоустройства и др. Так как вследствие, невысокой правовой грамотности оралманов, существует возможность и это подтверждено на практике, для создания препятствий» оралманам, их фактического обмана и взяточничества со стороны недобросовестных государственных служащих.

Отсутствие единого нормативного правового документа, закрепляющего критерии, основания, процедуру, юридические последствия и т.д. включения в квоту иммиграции, приводит к субъективному определению круга лиц, имеющих право на включение в квоту иммиграции. Так, внеочередное включение в квоту иммиграции имеют:

- участники ВОВ, воины-интернационалисты, участники труда в тылу;
- инвалиды 1 группы, инвалиды с детства;
- матери-героини;
- многодетность семей, образованность членов семей, специалисты;
- учёные, заслуженные работники культуры, народного образования, здравоохранения и других сфер народного хозяйства, специалисты, обладающие узкими специальностями, нужными для народного хозяйства.

При рассмотрении ходатайств оралманов о включении в квоту иммиграции не зачастую не учитывается дата подачи ходатайства, не соблюдается очерёдность. Проанализировав обращения оралманов, можно сделать вывод, что многие из оралманов ждали включения своей семьи в квоту иммиграции по несколько лет. Им приходилось неоднократно самостоятельно приезжать и контролировать продвижение очереди. Но жилье зачастую выделяется другим семьям оралманов, гораздо позже попавшим в список очередности.

При оформлении постоянной регистрации оралманов по месту жительства работники миграционной полиции требуют, чтобы они (оралманы) подавали документы и на приём в гражданство Республики Казахстан. Без этих заявлений оралманам отказывают в регистрации по месту жительства.

Но при этом, они лишаются права на получение средств для приобретения жилья в соответствии с «Правилами целевого использования средств, выделяемых из республиканского бюджета для оралманов».

Предложения и рекомендации:

1. Для уменьшения коррупции и возможных злоупотреблений, а также в целях наведения порядка, необходимо автоматизировать и компьютеризировать учет въезда-выезда иностранных граждан и лиц без гражданства в (из) Республику (и) Казахстан. Необходимо, законодательно закрепить норму, регламентирующую обязанность иностранных граждан и лиц без гражданства, не зарегистрировавшихся на границе при въезде в Республику Казахстан, зарегистрироваться в территориальных подразделениях департамента миграционной полиции МВД РК в течение 5 дней со дня прибытия.

2. Нужно установить реальные сроки для регистрации мигрантов. Например, прибыв на территорию Ирландии, мигрант, желающий оставаться в стране более 90 дней, должен зарегистрироваться в местном полицейском иммиграционном отделении.

Целесообразно, законодательное закрепление нормы, регламентирующей, что регистрация паспортов иностранных граждан, временно пребывающих в Казахстане, действительна на всей территории Республики до введения автоматизированной системы учета въезда-выезда иностранных граждан и лиц без гражданства в (из) Республику (и) Казахстан.

Отменить регистрацию паспортов иностранных граждан стран мира, с которыми в настоящее время Республикой Казахстан установлен (устанавливается) упрощенный визовый режим в территориальных подразделениях департамента миграционной полиции МВД РК, временно прибывающих в Республику Казахстан в случае, если срок их пребывания не превышает 90 календарных дней.

Отменить регистрацию паспортов иностранных граждан стран, с которыми Республика Казахстан установила безвизовый режим, прибывающих в Казахстан на срок менее 90 дней, законодательно закрепив норму, регламентирующую обязанность иностранных граждан указанных стран получать миграционную карточку при въезде в Казахстан, одна часть которой в дальнейшем передается пограничной службой КНБ РК в департамент миграционной полиции МВД РК, что и должно являться регистрацией.

3. Необходимо включение в действующее законодательство о миграции – дефиниций «выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства», «депортация иностранных граждан и лиц без гражданства», «репатриация», «добровольное возвращение, и их правильное толкование, для исключения возможной причины коррупции.

Для исключения возможных злоупотреблений, необходимо внесение в действующий закон о миграции, норм и оснований выдворения, депортации иностранных граждан и лиц без гражданства.

4. Уменьшит возможность для коррупции - дифференциация взысканий, применяемых к иностранным гражданам и лицам без гражданства, таких как предупреждение, административный штраф; административный арест; административное выдворение за пределы Республики Казахстан, за нарушение ст. 394 КоАП РК, а также внесения в административный кодекс, дополнительного вида наказания, налагаемого на иностранного гражданина или лицо без гражданства в случае его принудительного выдворения за пределы РК в виде запрета на въезд в РК в течение определенного периода времени, установленного решением суда.

5. Необходимо законодательно определить конкретных исполнителей осуществления выдворения из Казахстана иностранных граждан и лиц без гражданства, что исключит

возможностям для злоупотребления должностных лиц, а также облегчит возможность осуществления контроля осуществления выдворения.

Было бы целесообразно, законодательно закрепить обязанности исполнения решения суда о выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства в принудительном порядке на сотрудников территориальных подразделений Департамента миграционной полиции.

6. Существует необходимость доработки административной процедуры исполнения решения о выдворении, при этом исключить лишение свободы за неисполнение решения о выдворении с иностранцев и лиц без гражданства из УК РК. Необходимо реализовать принцип, согласно которому каждому типичному признаку правонарушения, изменяющему степень его общественной вредности, должна соответствовать отдельная норма. Предупреждение и штраф с административным выдворением различные по тяжести наказания, которые должны применяться за совершенно разные административные правонарушения.

7. Необходимо внесение точно прописанных в миграционном законодательстве:

- четких оснований отказа и аннулирования разрешений на постоянное проживание в Республике Казахстан, не подлежащих расширительному толкованию;
- период законного пребывания/проживания иностранного гражданина в Республике Казахстан, по истечении которого может быть выдан вид на жительство;
- условия, при которых на отдельные категории иностранных граждан не будут/либо будут распространяться на территории РК. К таким категориям иностранных граждан могут относиться иностранные граждане, состоящие в браке с гражданами (гражданками) Республики Казахстан; иностранные граждане, прибывшие в Республику Казахстан для постоянного проживания к близким родственникам; иностранные граждане, постоянно проживавшие и легально работавшие на территории Республики Казахстан, в течение определенного периода времени, установленного законодательством; оралманы; беженцы, др.

8. Необходимо для исключения коррупции и двойного толкования, включения в закон о миграции, нормы, определяющую близких родственников оралмана в соответствии с определением, данным в Законе Республики Казахстан от 17 декабря 1998 года N 321-1 «О браке и семье» («близкие родственники - родители, дети, усыновители, усыновленные, полнородные и неполнородные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки») и нормы, регламентирующей право близких родственников оралмана на порядок приобретения гражданства Республики Казахстан, установленный законодательством для оралманов;

9. Для осуществления адресного распределения финансовых средств и исключения коррупции, для Казахстана может быть полезен, опыт Израиля¹⁸, где в 1974 году правительство приняло новую, более либеральную политику жилищного строительства: субсидия давалась потребителю но не удешевляла предмета потребления; проблема обеспечения жильем и социальное обеспечение были разграничены; цены на квартиры устанавливались в соответствии с их реальной стоимостью (включая реальную стоимость земельных участков); размеры помощи, предоставляемой правительством различным категориям, нуждающимся в жилье, основывались на четко определенных критериях. Распределение квартир (иммигрантам и другим категориям лиц) проводилось в момент заселения домов, и параллельно для каждого населенного пункта устанавливались

¹⁸ Краткая еврейская энциклопедия – Т3. – С.562

размеры материальной помощи в соответствии с социальным положением претендента и районом страны.

IX. Необходимость международного сотрудничества и ратификации международных документов и приведение в соответствие с ними национального законодательства

Международное сотрудничество в сфере борьбы с коррупцией осуществляется по следующим приоритетным направлениям: правовая помощь по уголовным и гражданским делам о коррупционных правонарушениях; обмен законодательными и иными нормативными актами; создание национального законодательства с учетом международных антикоррупционных стандартов и принципов, равно как международное законодательство с учетом национальных антикоррупционных стандартов, в том числе проведение антикоррупционной экспертизы всех международных нормативно-правовых актов; проведение научных и специальных антикоррупционных исследований; разработка стратегий и подготовка программ сотрудничества в сфере антикоррупционной политики на международном уровне; обмен специалистами и технологиями в сфере реализации антикоррупционной политики, обмен опытом работы и организация научно-методического обеспечения антикоррупционной деятельности, создание и функционирование информационных систем; помощь в подготовке и повышении квалификации кадров; обеспечение правовой защиты и поддержки граждан и организаций, участвующих в антикоррупционной политике, а также оказание поддержки соотечественникам в их антикоррупционной деятельности.

Необходимо выработать комплексный подход, для такого сотрудничества, учитывающий результаты и последствия миграционной политики и координация действий и сотрудничество всех правительственных учреждений, имеющих отношение к миграции, а также международные и казахстанские неправительственные организации, работодатели, мигранты.

Казахстан в декабре 2003 года присоединился к Международному биллю о правах человека, включающему в себя Всеобщую Декларацию прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят и открыт для подписания, ратификации и присоединения Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (принят и открыт для подписания, ратификации и присоединения Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г.) В 2005 году Казахстан ратифицировал эти документы. Теперь необходимо пописать факультативные протоколы к Международному пакту о гражданских и политических правах, принятые Генеральной Ассамблеей 16 декабря 1966г. и 15 декабря 1989 г. и привести в соответствие национальное законодательство. Так как признание и соблюдение основных прав и свобод человека - основа не только безопасности, стабильности отношений, как в отдельных странах, так и во всем мире, но и лучшее средство борьбы с коррупцией.

На настоящий момент принят ряд международных правовых документов по борьбе с коррупцией, таких как: рекомендация 32 Группы старших экспертов по транснациональной организованной преступности, одобренная Политической группой восьми государств в Лионе 29.06.1996 г., Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (резолюция 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12.12.1996 г., приложение), Декларация ООН по борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (резолюция 51/191 Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1996 г., приложение), резолюция 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от

28.01.1997г. «Борьба с коррупцией», Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц в международных коммерческих сделках от 21.11.1997 г., Конвенции об уголовно-правовой и гражданско-правовой ответственности за коррупцию, принятые Советом Европы в 1999 г., резолюция 54/128 Генеральной Ассамблеи ООН от 28.01.2000 г. «Меры против коррупции»; Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15.11.2000г.; Конвенция ООН против коррупции, принятая 31.10.2003г.

При этом необходимо отметить, что Казахстан на сегодня не ратифицировал ни одного антикоррупционного международно-правового документа. В 1997 г. Казахстан подписал Соглашение «О взаимодействии стран, участников СНГ, по борьбе с незаконной миграцией». Как отмечают эксперты стран СНГ отмечают, что законодательные акты, принятые на уровне Содружества, практически не работают, так как, во-первых, они не подкреплены в финансовом отношении, а во-вторых, не предпринимаются усилия по унификации законодательства в сфере трудовой миграции. Более эффективными оказываются двусторонние соглашения.

Конвенция ООН 1990 г. «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей», принятая резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи 18 декабря 1990 года, является наиболее значимым правовым документом в данной области. Конвенция вступила в силу 1 июля 2003г.

В Преамбуле Конвенции оговаривается ряд важных положений, касающихся обязательств государств по отношению к законным и незаконным мигрантам, и имеют большое значение для Казахстана, имеющим значительное количество незаконных мигрантов, (по оценкам независимых экспертов до 500 тысяч человек).

Это такие положения, как:

- принцип обеспечения основных прав человека для всех трудящихся мигрантов, независимо от их статуса;
- принцип равного обращения с трудящимися-мигрантами и членами их семей, имеющими законный статус, и гражданами страны в осуществлении трудовой деятельности, что должно стимулировать мигрантов и работодателей к уважению и соблюдению законов и процедур, установленных соответствующим государством;
- необходимость борьбы с незаконными передвижениями и перевозками трудящихся-мигрантов, не за счет нарушения их основных прав человека.

К сожалению, Казахстан, пока не готов выполнить и не стремится к соответствовать конвенционным требованиям.. Массовое нарушение прав трудящихся мигрантов, несовершенство миграционного законодательства, неэффективность государственных органов, осуществляющих миграционную политику и правоохранительных органов и механизмов контроля за исполнением законодательства, являются причинами нарушений прав трудящихся – мигрантов, создает возможность для развития теневой экономики и коррупции.

Вопрос о присоединении к Конвенции ООН 1990 г. обсуждался в правительстве еще в 2003 году. Представители различных ведомств пришли к заключению, что в будущем возможно присоединение Казахстана к Конвенции, особенно в процессе гармонизации законодательства в рамках ЕврАзЭС, однако актуальный приоритет - защита национальных рынков труда и собственных работников. С учетом успехов развития

экономики Казахстана, бюджет которого за это время вырос до 15 миллиардов долларов в 2005 году, не такими уж непреодолимыми кажутся причины ранее называвшиеся, такие как экономические (низкий уровень социально-экономического развития, недостаток финансовых ресурсов для обеспечения требований Конвенции); социальные (дефицит необходимых специалистов, неготовность общественного мнения); политико-правовые (сложность реформирования законодательства, отсутствие политической воли, недостаточный уровень институционального развития).

Скорее основными препятствиями присоединения Казахстана к Конвенции ООН являются: существующий спрос на дешевый труд в строительстве и сельском хозяйстве, теневая экономика и коррупция; достаточно запутанное и массивное и противоречивое миграционное законодательство, с множеством и неопределенных норм и инструкций; плохая координация между правоохранительными и антикоррупционными органами; низкое правосознание и достаточно терпимое отношение к коррупции и использованию труда незаконных мигрантов в обществе.

Как представляется эти причины вполне можно преодолеть при наличии политической воли, а также с учетом таких вызовов в современном мире как организованная преступность, терроризм и распространение наркотиков.

Казахстану необходимо присоединиться к конвенции ООН «О защите прав всех трудящихся – мигрантов и членов их семей», принятой в 1990 году и вступившей в силу 1 июля 2003 года, тем самым создать необходимые предпосылки для снижения нелегальной трудовой миграции.

12-15 декабря 2000 г. в Палермо, Италия, Казахстан в числе 124 государств, присоединился к Конвенции ООН ¹⁹ «Против транснациональной организованной преступности». Причиной, принятия ООН этой конвенции заключаются в том, что организованная преступность, приобрела транснациональный характер, что особенно заметно в странах переходной экономикой.

Конвенция направлена на борьбу и превентивные меры в борьбе с транснациональной организованной преступностью более эффективно, используя общую систему методов уголовного права и международное сотрудничество. Она требует от стран-участниц преследования по закону наиболее распространенных преступлений, совершаемых организованными преступными группами. Сюда включаются препятствия отправлению правосудия, отмывание денег, коррупция должностных лиц и сговор. Конвенция поощряет сотрудничество между странами для оказания помощи друг другу в поимке подозреваемых в участии в организованных группах, замешанных в серьезных преступлениях, имеющих транснациональный характер.

Ратификация Конвенции и приведение в соответствии с ней национального законодательства, значительно расширит возможности Казахстана в международном сотрудничестве против организованной преступности.

Это особенно важно, так как Казахстан практически со всеми странами, кроме стран СНГ, не имеет взаимных договоров по оказанию правовой помощи. Сотрудничество в рамках конвенции, включает арест и конфискацию имущества, приобретенного в результате нелегальной деятельности, проведение совместных следственных мероприятий,

¹⁹ www.uncjin.org/Documents/Conventions/conventions.html

использование специальных следственных методик и обмен информацией об организованных преступных группах.

Конвенция расширит возможности Казахстана, в сфере экстрадиции преступников. К Конвенции прилагаются три Протокола: по борьбе с торговлей людьми, против незаконного ввоза мигрантов и против незаконного производства и торговли огнестрельным оружием.

Протоколы требуют от стран-участниц законодательства, ужесточающего уголовную ответственность за эти преступные виды деятельности, которые в последнее время, становятся все опаснее и получили широкое распространение. Казахстану необходимо присоединиться к 80 странам мира и подписать Протокол «Против торговли людьми» и также Протокол «Против нелегального ввоза мигрантов». В ООН открыт специальный счет, куда страны доноры, вносят денежные средства для технической помощи и работы экспертов, которые будут помогать развивающимся странам в принятии нормативных актов и совершенствования деятельности правоохранительных органов для развивающихся стран.

9-10 декабря 2003 года, в Мериде, Мексике, была принята Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, которая была подписана первыми государствами – членами ООН. 15 декабря 2005 года Конвенция вступила в силу, после ратификации ее 34 государствами. Этот международный правовой документ является значительным шагом в противодействии с коррупцией, создает реальные возможности для возвращения незаконно приобретенных в результате коррупции активов, расширяет международное сотрудничество при возвращении этих активов. Конвенция создает большие возможности для международного сотрудничества по контролю и применению санкций против коррупции; обеспечивает правительства, граждан и международные финансовые институты международными подписанными обязательствами, создает возможность для взаимодействия и работы на межгосударственном уровне; устанавливает новые стандарты этики общественного сектора и доступа к информации, также как к кодексам поведения и стандартам бухгалтерского учета для частного сектора.

В соответствии с Конвенцией, ратифицировавшие ее страны должны перевести коррупцию в разряд уголовных преступлений, создавать институты по предотвращению коррупции и по преследованию виновных в ней. Они должны также сотрудничать с правительствами других стран в вопросах возвращения незаконно присвоенных активов и оказывать взаимную помощь в области борьбы с коррупцией.

К конвенции присоединились 133 государства.. Казахстану необходимо в самые короткие сроки присоединиться и ратифицировать Конвенцию ООН по борьбе с коррупцией и другие международные документы, способствующие хорошему и неподкупному управлению, что, безусловно, повлияет на улучшение ситуации в миграционной сфере.

Х. Антикоррупционная стратегия в миграционной сфере

1. Необходимо предпринять конкретные и значимые шаги для активной борьбы с коррупцией посредством неукоснительного соблюдения законодательства, а также гарантии расследований компетентными органами всех фактов коррупции в миграционной сфере, через повышение качества следствия органов и повышения роли прокуратуры, а также усиления межведомственного сотрудничества правоохранительных органов, защиты следствия от неуместного влияния и, обеспечения защиты лиц,

сообщающих о нарушениях, проведения тщательного расследования всех случаев разоблачения коррупции.

Целью антикоррупционной стратегии в миграционной сфере должно стать существенное снижение уровня коррупции и обеспечение защиты прав и законных интересов человека, общества и государства от угроз, воздействия и последствий, связанных с коррупцией и незаконной миграцией, путем принятия следующих мер.

Необходимо учитывая международный опыт:

- разработать надлежащую систему и процедуры предотвращения и сдерживания коррупции в сфере миграции Казахстана;
- обеспечить прозрачности механизмов государственной миграционной политики;
- включить в государственную программу борьбы с коррупцией раздела о незаконной миграции;
- разработать и принять на основе международного опыта новый закон «О миграции» включающий в себя все положения и процедуры, имеющиеся в различных нормативных актах, и имеющий однозначные толкования всех применяемых терминов;
- осуществить антикоррупционную экспертизу значимых законодательных и иных правовых актов в миграционной сфере, в целях недопущения в них положений (пробелов, исключений и иных недостатков), прямо или косвенно способствующих совершению коррупционных правонарушений;
- с учетом международного опыта и внести в действующее законодательство, соответствующие положения, способствующие эффективной борьбе с взяточничеством, включая принятия закона о противодействии отмыванию денежных средств, согласно которым предусматривались бы серьезные уголовные наказания за отмывание незаконных доходов от коррумпированных деяний;
- создать эффективный институт защиты свидетелей, при котором лица, сообщившие о фактах коррупции, могли бы не подвергать угрозе свою безопасность и профессиональный статус;
- осуществить системные меры, учитывающих конфликты интересов, гарантирующие подотчетность государственных служащих, в том числе обеспечить контроль за их доходами и расходами, а также информирование общественности о принятии решений и ходе их исполнения государственными органами и учреждениями;
- привлекать к осуществлению общественного контроля в миграционной сфере неправительственные организации к мониторингу миграционных процессов, оказывая поддержку и подготовку необходимых методов и навыков у НПО;
- создание антикоррупционную системы контроля, обеспечивающей соответствующий надзор за выдачей лицензий и разрешений по трудоустройству и туристической деятельности.

2. Действующая система контроля по противодействию коррупции в миграционной полиции во многом является неэффективной, и это обусловлено рядом причин:

- разработка ведомственных инструкций и положений и других нормативных актов, а также принятия решений и их исполнения, а также их контроль и реализации, не должны быть в сосредоточены в одном ведомстве;
- существующая система внутренней безопасности недостаточно эффективна, так как является закрытым для общества органом, информация о ней и анализ деятельности, если и проводится, носит внутриведомственный характер;
- служба безопасности больше ориентирована на выявление в основном правонарушений сотрудников миграционной полиции, а не на установление причин их порождающих;
- не проводится антикоррупционный анализ законодательства и правоприменительной практики в миграционной сфере;
- нет постоянной реальной связи, департамента с Комитетом национальной безопасности и Агентством по борьбе с экономической и коррупционной преступностью, прокуратурой по координации и пресечению коррупционных правонарушений;
- не ведется единая информационная база коррупционных нарушений, в т.ч. в миграционной сфере;
- нет отлаженной системы внешнего контроля служб внутренней безопасности МВД;
- отсутствует какой-то либо общественный контроль за деятельностью миграционных полиции, что способствует росту коррупционных правонарушений;
- существует достаточно разветвленный и зачастую противоречивый массив нормативно – правовых актов в сфере миграции, в некоторых случаях не соответствующий международно-правовым документам в этой сфере;
- во многих случаях, отсутствует законодательно закреплённая ответственность миграционных полицейских за должностные злоупотребления.

Не так важно, гражданское лицо или кадровый полицейский возглавляет полицию, практика показывает, что без общественного контроля невозможно осуществлять эффективное противодействие коррупции в правоохранительных органах.

Для департамента миграционной полиции, входящего в состав органов внутренних дел, характерны те же проблемы, что и для полиции в целом. Сотрудники полиции в силу своего положения и полномочий, зачастую случаях злоупотребляя своими полномочиями, нарушают права и законные интересы физических и юридических лиц, особенно субъектов частного бизнеса. При этом они практически не привлекаются ответственности за свои неправовые действия.

Коррупция, в полиции существует, тогда, когда есть большие различия, между регламентированными законом и фактическими правилами поведения полицейских,

приводящим к коррупционным действиям. Проверки прокуратуры миграционной полиции в г. Астане в 2005 году, свидетельствуют о том, что²⁰, устранившись от контроля за исполнением законодательства, касающегося пребывания иностранцев в нашей стране, ее сотрудники развернули активную деятельность в плане способствования нарушений этого самого законодательства. Известно немало случаев, когда абсолютно беспрепятственно оформлялись, регистрировались и использовались впоследствии подложные документы для получения разрешения на трудовую деятельность. Сроки действия лицензий на привлечение рабсилы из-за рубежа также не контролировались. Таким образом, на фоне объявленной, но только видимой борьбы с незаконной миграцией (заметим, одним из приоритетных направлений в работе правоохранительных органов) то там, то здесь возникали каналы для беспрепятственного перемещения нелегалов.

Судя по выявленным фактам, неоднократно за подписью руководителя миграционной полиции Астаны, незаконно регистрировались и получали визы целые компании граждан Турции, которые по закону давно уже должны были быть выдворены за пределы Казахстана. Обнаружили прокуроры и факты предоставления иностранцам подложных документов, необходимых для получения разрешения на трудовую деятельность в Казахстане. Очень часто, как показала проверка, сотрудники миграционной полиции не принимали вообще никаких мер по выдворению граждан. Согласно казахстанскому законодательству, расходы по выдворению нелегалов несут либо организации, либо частные лица, пригласившие их в Казахстан. В случае же их выдворения тратились деньги из бюджета. В 2005 году прокуратура столицы дважды информировала ГУВД о ненадлежащей работе управления миграционной полиции. И, как минимум, вызывает недоумение тот факт, что никаких выводов и реальных мер к устранению и недопущению впредь нарушений закона так и не было сделано.

В начале 2004 года в МВД Республики Казахстан²¹ был создан департамент собственной безопасности. На него возложены задачи по укреплению законности и правопорядка в деятельности органов внутренних дел, выявлению, раскрытию и пресечению фактов коррупционных правонарушений и преступлений.

Сотрудники департамента собственной безопасности по каждому факту нарушения законности, ущемлению конституционных прав и свобод граждан в рамках своей компетенции должны осуществлять служебные расследования, рейдовые мероприятия, способствующие предупреждению и пресечению коррупционных правонарушений, совершаемые сотрудниками правоохранительных органов.

Департамент собственной безопасности в своей деятельности особое внимание должен уделять выявлению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, по которым вносятся соответствующие предложения в компетентные службы министерства для принятия мер. В условиях неприятия мер по устранению недостатков, выявленных сотрудниками собственной безопасности, руководители служб и подразделений МВД должны привлекаться к установленной законом ответственности.

В целях реализации закона РК «О борьбе с коррупцией» в МВД была образована дисциплинарная комиссия по рассмотрению коррупционных правонарушений и соблюдению служебной этики сотрудниками органов внутренних дел, в функции, которой входит рассмотрение дисциплинарных дел должностных лиц центрального аппарата

²⁰Источник: "Око", Светлана Тумакова, опубликовано 17.06.2005 г. расходование бюджетных средств не по назначению, обнаруженное в ходе прокурорской проверки, стало основанием для возбуждения ДКНБ РК уголовного дела.

²¹ Газета «Экспресс-К» № 153 16 августа 2005 года

МВД, его комитетов, начальников ДВД-ДВДТ, учебных заведений системы МВД и их заместителей, совершивших коррупционные правонарушения, рассмотрения, в том числе поступившим по телефонам доверия, а также сообщений СМИ о фактах коррупционных правонарушений и нарушений норм служебной этики.

За 6 месяцев текущего года региональными дисциплинарными комиссиями проведено 154 заседания, в ходе которых рассмотрено 172 факта коррупционных правонарушений и 166 фактов нарушений требований правил служебной этики, допущенных сотрудниками ОВД. По фактам допущенных нарушений, силами собственной безопасности, было проведено 279 служебных расследований.

При этом если в задачах департамента собственной безопасности заложены функции выявления причин коррупции, то общественности не известны какие-либо системные предложения сделанные в этом направлении, а также внесенные изменения в законодательство и организационную структуру МВД.

Как показывает практика, в основном к строгой ответственности привлекаются работники полиции низшего звена. Максимальное наказание для скомпрометировавшего работника полиции высшего звена, как правило, - снятие с должности. Лица, привлекавшиеся к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения и уволенные из государственных органов, через некоторое время могут быть назначены на другие государственные должности.

Необходимо отметить, что система отбора кадрового состава оставляет желать лучшего, значительно уступая существовавшей даже в «советское» время. Нельзя не отметить, что на работу в органы внутренних дел, зачастую устраиваются случайные люди, с негативными моральными качествами, незаинтересованные в результатах своей работы, а ищущие в ней только личную выгоду. Чему есть много примеров. В Астане²², полицейские возбудили около 40 уголовных дел в отношении членов преступной группировки, организовавших незаконную миграцию в нашу страну. О этом на брифинге сообщил начальник управления по борьбе с организованной преступностью (УБОП) Департамента внутренних дел г.Астаны Марат Бужуков. По его словам, миграционные карточки были подлинными, и в настоящее время ведется внутренне расследование.

На сегодня количество случаев судебного преследования, закончившихся судебным наказанием, достаточно невелико по сравнению с общим количеством совершенных сотрудниками полиции коррупционных правонарушений. При этом значительная часть этих правонарушений (по мнению отдельных исследователей - до 80%) является скрытой (латентной) и с этим мнением трудно не согласиться.

Как представляется, в миграционной полиции существует сравнительно малая координация с правительством. Эта проблема усугубилась при передаче части функций миграционной полиции министерству юстиции, связанных с выдачей паспортов и удостоверений личности и оформлений виз. Как к нам видится, решение проблемы заключается не столько в том, занимается ли этим гражданское или военное ведомство, а в том существует ли гражданский контроль и информация о деятельности этого органа.

Одной из основных причин неэффективной борьбы с коррупцией в Казахстане, можно назвать, неисполнение законов, и в первую очередь - самими государственными органами, призванными бороться с ней.

²² ЮГ №149 16 августа 2005 года

Надзор за соблюдением законов работниками миграционной полиции должны осуществлять согласно закону, соответствующие территориальные органы прокуратуры, имеющие полномочия как по отмене незаконных решений сотрудников полиции, так и по привлечению их к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности за совершение коррупционных действий.

6 июня 2000 года Приказом Генерального Прокурора РК №106/6 была утверждена Инструкция о порядке рассмотрения заявлений, сообщений, жалоб и информации о преступлениях, которая установила единый порядок приема, учета, регистрации и рассмотрения обращений органами уголовного преследования. Как в системе МВД, так и в органах Агентства по борьбе с экономической и коррупционной преступностью и Комитета национальной безопасности существуют «телефоны доверия», по которым население может сообщать о коррупционных действиях сотрудников полиции. Несмотря на то, что достаточно большое количество сотрудников полиции были привлечены к ответственности именно в результате жалоб на их действий посредством телефонов доверия.

Предложения и рекомендации

Необходимо подчеркнуть, что единственным независимым механизмом обжалования коррупционных действий сотрудников полиции в Казахстане должен быть судебный механизм, который, безусловно, необходимо совершенствовать, в том числе и от коррумпированности отдельных судей. Обжалование коррупционных действий сотрудников полиции через органы прокуратуры могло бы быть более результативным, если бы органы прокуратуры могли иметь возможность в случаях коррупции в органах МВД осуществлять следственные и оперативные действия.

Необходимо осуществление кадровой политике в антикоррупционных органах с учетом профессиональных качеств, на открытой конкурсной основе. Продвижение по службе должно быть связано с проведением регулярных аттестаций и безупречным поведением сотрудника полиции на предыдущей должности.

В случае незаконного увольнения или снятия с должности, работник должен иметь право обжалования такого решения в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, а также на судебную защиту своих прав и свобод. Необходимо создать систему, гарантирующую работников правоохранительных органов от незаконного увольнения или понижения в должности или оказания на него давления.

Необходимо совершенствовать судебный механизм обжалования коррупционных действий сотрудников полиции, создавать института защиты свидетелей; обеспечить защиту гражданина, обратившегося за защитой своих нарушенных прав в результате коррупционных действий.

Необходимо создание специализированных административных судов, рассматривающих все дела, связанные с обжалованием неправомερных действий и решений органов полиции и их должностных лиц.

Необходимо осуществление превентивных профилактических мер по противодействию коррупции в миграционной сфере, включающих в себя:

- разработку четких критериев определения должностных лиц, подозреваемых в коррупционных действиях и переменах их поведения;
- сокращение количества соблазнов и источников, возможных коррупционных правонарушений и создание формальных систем контроля за сотрудниками полиции;
- параллельно с внутренними расследованиями, проводимых сотрудниками, необходимо осуществление упреждающих расследования возможных коррупционных преступлений.

Необходимо предусмотреть возможность осуществления вневедомственных проверок. Лица, которые бы хотели обратиться с жалобой на действия того или иного сотрудника полиции, небезосновательно могут испытывать сомнения, в том, что о расследование будет проводиться другим сотрудником этого же самого департамента.

Нужно наладить эффективную работу, по осуществлению расследований или жалоб, касающихся проблем коррупции и наладить обмен информацией с Комитетом национальной безопасности, органами прокуратуры, Агентством по борьбе с экономической и коррупционной преступностью, с другими департаментом полиции по борьбе с наркотиками.

Необходимо создание аналитической структуры, которая изучала бы причины возникновения нелегальной миграции и определяла сферы наиболее подверженные коррупции и осуществляла их постоянный мониторинг, а также имела связи и постоянный обмен информацией, с аналогичными структурами, как в СНГ, так и за его пределами.

Было бы, вполне целесообразно, создать при Генеральной прокуратуре РК и Комитете национальной безопасности и Агентстве по борьбе экономической и коррупционной преступностью, подразделений занимающихся вопросами нелегальной миграции, а также выделение средств на проведение совместных мероприятий на постоянной основе департамента миграционной полиции с КНБ, Агентством по борьбе с экономической и коррупционной преступностью при проведении операций против нелегального набора рабочей силы.

Вполне логично, выделение Департамента миграционной полиции в самостоятельный орган, имеющий четкую структуру. Сегодня структура департамента, неизвестная широкой общественности, на наш взгляд не является эффективной и подконтрольной. Прототипом такой организации, могла бы стать главный государственный орган, осуществляющий контроль нелегальной иммиграции в США - Служба иммиграции и натурализации²³ (Immigration and Naturalization Service), являющийся одновременно правоохранительной и как социальной организацией.

Кроме того, считаем, было целесообразно, рекомендовать пленарному заседанию Верховного Суда обобщить судебную практику и выработать постановление по применения законодательства, связанного с нелегальной миграцией и незаконным трудоустройством.

Необходимо создать надлежащую законодательную базу для деятельности Агентства с учетом международного опыта. В декабре 2003 года, вышел указ Президента РК «О создании Агентства по борьбе экономическими преступлениями и с коррупцией». Для большей эффективности и долгосрочности работы Агентства и его подконтрольности, возникает необходимость подготовки законопроекта закона «Об Агентстве по борьбе с экономическими и коррупционными преступлениями», и в дальнейшем его принятия парламентом и подписания президентом. Это необходимо для более долгосрочного существования Агентства, так как на практике, государственные органы, деятельность которых регламентируется в виде указов – не долговечны. Кроме того, обсуждение и принятие такого закона в парламенте, и его публичность, а также выработка более эффективного взаимодействия Агентства с другими правоохранительными органами, способствовало бы совершенствованию системы борьбы с коррупцией.

Очень важным является закрепление в законопроекте – аналитической деятельности Агентства, а также обязанности периодических докладов президенту, правительству и парламенту, общественного контроля, кадровых вопросов, финансирования и т.д.

В пользу необходимости создания такого закона, говорит опыт и анализ работы наиболее успешных антикоррупционных Агентств. Кроме того, принятие такого закона, позволит больше акцентировать внимание государственных органов на борьбу с последствиями, но не причинами и условиями коррупции, в том числе и в сфере незаконной миграции.

²³ Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции. Под редакцией Г.Витковской; Международная организация по миграции (МОМ) – М. Гендальф, 2004.-224 стр.

Для исключения коррупционных злоупотреблений, приводящих к нелегальной миграции: процедуры выдачи лицензий на трудоустройство, как в Казахстане, так и за рубежом, законность привлечения трудовых мигрантов, процедуры выдачи въездных и выездных документов иностранцев и лиц без гражданства, оформление вида на жительство; нарушения, связанные с изготовлением фальшивых документов, а также определения фальшивых документов, в том числе иностранных граждан и фирм:

Необходимо обеспечить правовое регулирование деятельности и контроль выдачи лицензий для занятия туристической деятельностью, законности деятельности таких агентств, в целях пресечения трудоустройства граждан без лицензии и пресечения трафика.

Запретить всякую посредническую деятельность, граждан и предприятий всех форм собственности, в том числе различных республиканских государственных предприятий, по оформлению виз, видов, на жительство, регистрации. При этом необходимо обеспечить максимальную доступность этих услуг для всех желающих.

Осуществлять анализ рекламы в СМИ публикации о трудоустройстве за рубежом, с проведением проверок на законность такой деятельности. Кроме того, необходимо осуществления проверок и осуществления контроля за деятельностью модельных агентств, так под их вывеской зачастую скрываются фирмы, занимающиеся вывозом девушек за рубеж для занятий проституцией.

Было бы, целесообразно, закрепление солидарной ответственности агентств по трудоустройству перед работником, при устройстве его за рубежом и работодателей, которые совместно и солидарно должны принять на себя полную ответственность по любым законным претензиям и обязательствам, контракта о работе по найму.

Законодательно закрепить проведение с участием государственных служащих, ознакомительных семинаров для потенциальных трудовых мигрантов, о характере работы, процедур обращения с просьбой о приеме на работу, информации о правительственных учреждениях, необходимую информацию о том, как избежать обмана при трудоустройстве и других вопросов.

Необходимо создание системы взаимодействия государственных органов, местного самоуправления и неправительственных организаций против нелегального трудоустройства мигрантов, привлечение общественности и СМИ к расследованию случаев трафика и помощи жертвам:

- проведение государством кампаний совместно с общественностью против нелегального трудоустройства и мотивировать граждан и НПО в информировании государственные органы о фактах коррупции и нелегальном использовании труда мигрантов;
- осуществление контроля и в некоторых случаях осуществление расследований; за деятельностью, связанной с использованием труда нелегальных мигрантов через органы местного самоуправления и неправительственные организации;
- обеспечение общественного контроля против возможных злоупотреблений миграционной полиции, через общественные советы при департаменте миграционной полиции дисциплинарных советах, департаменты агентства по экономической и коррупционной преступности, акиматах.

Существенно снизит размах коррупции, которая существует в виде различных поборов, которые получают криминальные структуры и коррумпированные чиновники, а также снизит угрозу потенциального терроризма, религиозного экстремизма и распространения наркотиков и преступности в целом,²⁴ создание возможности за определенную плату, по примеру США, рассмотрения ходатайств о легализации проживания трудовых мигрантов. Крупнейшая за последнее время программа легализации (Immigration Reform and Control Act, Закон об иммиграционной реформе и иммиграционном контроле) IRCA была принята Конгрессом США 1986 г. Помимо легализации нелегальных иммигрантов, закон ввел карательные санкции в отношении работодателей, берущих на работу иммигрантов, заведомо зная об их нелегальном положении. Прежде работодателям не запрещалось нанимать на работу нелегальных иммигрантов после их проникновения в страну.

Заслуживает внимания, изучение и использование зарубежного опыта, в частности США, Греции и других стран, проведения законодательных амнистий для незаконных мигрантов, находящихся в стране в течение длительного времени.

Необходимо начать разработку и внесение в законодательство поправок, направленных на легализацию трудовых мигрантов. Нужно начать обсуждение возможности принятия законодательных амнистий для отдельных категорий иностранцев, на протяжении долгого времени проживающих в Казахстане, с установлением ретроактивной даты въезда и значительно меньшими требованиями, чем при определении статуса беженца или предоставлении убежища.

Интересным представляется российский эксперимент²⁵, где чиновники из миграционной службы вместе с врачами и милиционерами в течение месяца начали объезжать московские и подмосковные стройки и регистрировать незаконных трудовых мигрантов, для того, чтобы впоследствии выдать им документы, позволяющие им жить и работать легально. Им делают медицинские анализы, выясняют, были судимости, проверяют по базам Интерпола, берут отпечатки пальцев и ставят на учет в электронную базу, далее работодатель должен оплатить порядка 100.

Представляется необходимым, принятие на законодательном уровне выдачи разрешений для иностранных сезонных рабочих. Такие разрешения могли бы выдаваться не более чем на три месяца в течение одного года и не возобновляться (в исключительных случаях они могли бы продлеваться еще на один месяц). Например, в Норвегии²⁶ до 2000 г. такое разрешение можно было получить только в период с 15 мая по 31 октября, но теперь по сезонным разрешениям можно работать любые три месяца в году. Разрешение, как правило, действует только на конкретный вид сельскохозяйственных работ и для работы у определенного работодателя (при смене работодателя разрешение не возобновляется).

Необходимо отметить, что надо сделать все необходимое, чтобы не остались на бумаге и были рассмотрены в самые кратчайшие сроки, предложения и рекомендации, сделанные Комиссией по правам человека, (имеющей, к сожалению, статус совещательно-

²⁴ Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции. Под редакцией Г.Витковской; Междунар. орг. по миграции (МОМ) – М. Гендальф, 2004.-224 стр.

²⁵ Амнистия нелегалам. Может ли миграционная политика быть доброжелательной? «Новая газета» №(18) 26.08- 02.09.2005

²⁶ Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции. Под редакцией Г.Витковской; Междунар. орг. по миграции (МОМ) – М. Гендальф, 2004.-174 стр.

консультативного органа). Для имплементации²⁷ международных стандартов свободы передвижения в национальное законодательство и правоприменительную практику - провести анализ национального законодательства Республики Казахстан, регулирующего вопросы свободы передвижения, на предмет его соответствия международным стандартам.

По свободе передвижения внутри страны:

законодательно определить и закрепить институт регистрации граждан Республики Казахстан по месту постоянного жительства или временного пребывания; регистрация должна носить уведомительный характер и ее наличие или отсутствие не могут служить основанием для ограничения прав граждан; процедура регистрации граждан должна быть упрощенной, единообразной на всей территории страны;

законодательно определить и закрепить порядок и процедуры регистрации временного пребывания или постоянного жительства иностранных граждан, лиц без гражданства, беженцев и лиц, ищущих убежища;

устранить противоречия между законодательными актами и ведомственными инструкциями, регулирующими свободу передвижения внутри страны;

разработать и внедрить единый механизм и процедуры идентификации и учета граждан и других лиц, законно находящихся на территории Республики Казахстан.

По свободе въезда в Республику Казахстан и выезда из Республики Казахстан:

- разработать механизм и процедуры контроля и пресечения выезда из страны граждан Республики Казахстан с целью постоянного жительства за рубежом, которым выезд запрещен (носители государственных секретов, лица, в отношении которых избрана мера пресечения в виде подписки о невыезде и т.д.);
- заключить двусторонние договоры с другими государствами с целью защиты прав и законных интересов граждан Республики Казахстан при получении разрешений на въезд в эти страны.

По обеспечению прав мигрантов, лиц, ищущих убежища, беженцев:

- на уровне Правительства и Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан разработать проект Соглашения о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов, занятых на сельскохозяйственных работах в приграничных областях с Узбекистаном и другими заинтересованными государствами стран СНГ;
- разработать международные договора и соглашения о возврате, приеме и транзите лиц, незаконно находящихся на территории договаривающихся сторон, о борьбе с незаконной миграцией, поощрении двусторонних и региональных диалогов об урегулировании миграционных вопросов, о приграничной торговле, туризме, культурных, спортивных и иных поездках, о гарантиях социальных и экономических прав трудящихся – мигрантов;
- обмениваться информацией о практике применения миграционного законодательства, имеющихся проблемах в государствах при использовании иностранной рабочей силы;
- разработать систему пограничного контроля, процедуры и порядок взаимодействия ведомств, включая прием иностранных граждан и лиц без гражданства, не

²⁷ Газета .kz «Коррупция по полочкам 26 ноября 2004 года

- имеющих правового статуса, и обращения с ними, в соответствии с международными стандартами;
- создать и внедрить современную национальную систему пограничного и миграционного контроля и сеть пунктов временного содержания иностранных граждан, лиц без гражданства, лиц, ищущих убежища или не имеющих определенного правового статуса при контрольно-пропускных пунктах пограничной службы РК;
 - создать открытую и доступную систему эффективного информирования иностранных граждан, лиц без гражданства о правилах въезда и пребывания на территории Республики Казахстан, о миграционном законодательстве страны.