

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ЖОБАСЫНА АЛЬТЕРНАТИВТІ ҰСЫНЫСТАР

2021



**ҚАЗАҚСТАН
РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ
ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ
ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ
ЖОБАСЫНА
АЛЬТЕРНАТИВТІ
ҰСЫНЫСТАР**

**Алматы
2021**



Бұл басылым Сорос-Қазақстан Қорының қаржылық қолдауымен «Қоғамдық бастамалар үшін демократиялық тәжірибелердің ортақ кеңістігі: демократиялық саяси тәжірибелер мен механизмдерді дамыту бойынша шешімдер қабылдауға азаматтық қоғамның қатысуына жәрдемдесу» жобасы аясында шығарылды. Бұл басылымның мазмұны авторлардың көзқарасын көрсетеді және міндетті түрде Қордың көзқарасын білдірмейді.

Барлық материалдар пайда табумен байланысты емес әлеуметтік мақсатта пайдаланылады.

МАЗМҰНЫ

КІРІСПЕ	4
ИНСТИТУЦИОНАЛДЫҚ РЕФОРМАЛАР	9
Сот жүйесінің дамуы	10
Қазақстан республикасының құқықтық саясатындағы прокуратураның рөлі	26
Заң кәсібі және заң көмегі	37
Құқық қорғау жүйесін дамыту	77
Әкімшілік процедуралар және әкімшілік процесс	92
ҚЫЛМЫСТЫҚ СОТ ТӨРЕЛІГІН РЕФОРМАЛАУ	101
Қылмыстық құқық саласындағы саясат	102
Қылмыстық процесс	126
Қылмыстық атқару саясаты	146
ЕҢБЕК ЗАҢНАМАСЫН РЕФОРМАЛАУ	167
Еңбек заңнамасы	168

КІРІСПЕ

2021 жылы Қазақстан Үкіметі Қазақстан Республикасының 2030 жылға дейінгі құқықтық саясатының жаңа тұжырымдамасының жобасын әзірлеумен айналысты. Құқықтық саясат тұжырымдамасы ҚР Президентінің Жарлығымен қабылданатын стратегиялық құжат болып табылады, ол Қазақстанда таяудағы 10 жылға арналған негізгі реформаларға үн қосады. Мұндай құжатты әзірлеу мемлекеттік сектордың, азаматтық қоғам мен бизнестің өкілдері тең дәрежеде жұмылдырылуы тиіс көпжақты консультациялармен сүйемелденуі тиіс. Осыған байланысты бірқатар қоғамдық ұйымдар мен азаматтық қоғамның тәуелсіз сарапшылары Құқықтық саясат тұжырымдамасын дайындауға өз үлесін қосуға ұмтыла отырып, Тұжырымдама жобасына талдау жүргізді және Тұжырымдамаға енгізу үшін балама ұсыныстар әзірледі.

Осы мақсатта Сорос –Қазақстан Қоры Құқықтық саясатты зерттеу орталығымен бірлесіп, Ашық сараптамалық талқылаулар циклын ұйымдастырды, олар мынадай негізгі бағыттарды қарастыруға арналды:

- сот жүйесін дамыту;
- прокуратураның құқықтық саясаттағы рөлі;
- заң мамандығы және заң көмегі;
- құқық қорғау жүйесін дамыту;
- әкімшілік рәсімдер және әкімшілік процесс;
- қылмыстық саясат;
- қылмыстық процесс;
- қылмыстық-атқару саясаты;
- еңбек заңнамасы.

Осы тақырыптардың әрқайсысы бойынша жеке талдамалық құжаттар дайындалды, олардың шеңберінде үш түйінді мәселе қаралды:

- Қазақстанның 2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасының ережелері көрсетілген бағыттар бойынша ұлттық заңнамада және практикада қаншалықты толық және жүйелі түрде іске асырылды;
- құқықтың аталған бағыттары мен салаларындағы проблемалық мәселелер және олардың оңтайлы шешімін 2030 жылға дейінгі Құқықтық саясаттың жаңа тұжырымдамасының жобасы ұсынады ма?
- құқықтың тиісті бағыттары мен салаларын дамытуға бағытталған құқықтық саясат Тұжырымдамасының жобасы бойынша азаматтық қоғам сарапшыларының ұсыныстары.

Құжаттарды әзірлеуге және оларды көпшілікпен талқылауға ұлттық және халықаралық сарапшылар қатысты.

«Институционалдық реформалар» тарауы 2030 жылға дейінгі Құқықтық саясаттың жаңа тұжырымдамасы жобасының сот және құқық қорғау жүйелерін дамыту, прокуратураның құқықтық саясаттағы және заң мамандығын дамытудағы рөлі, сондай-ақ әкімшілік рәсімдер мен әкімшілік процестерге арналған бөлімдерін талдауды қамтиды.

«Қылмыстық сот төрелігін реформалау» тарауына қылмыстық және қылмыстық-атқару саясаттары, сондай-ақ қылмыстық процесс мәселелері бойынша реформаларды талдау кіреді.

Жеке тарау еңбек заңнамасын реформалауға арналған.

Қазақстан Республикасының 2030 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасының жобасын әзірлеу кезеңінде біздің орталықтың сарапшылары **сот жүйесінің** негізгі проблемаларын белгілеп, оны одан әрі жетілдіру бойынша ұсынымдар ұсынды. Реформа орталығы сарапшыларының пікірінше, сот жүйесі саласында соттар мен судьялардың тәуелділігі (сыртқы да, ішкі де), сот билігі қоғамға есеп беруінің төмен деңгейі, судьялардың парасаттылығы мен кәсібилігінің және судьялардың арнайы даярлығының жеткіліксіз деңгейі, прокуратураның шамадан тыс рөлін сақтау (соттардың және судьялардың функцияларын қоса атқару) сияқты түйінді проблемаларды жоюға бағытталуы тиіс сот төрелігі жүйесінде және басқа да көптеген ұйымдарда қолданылады. 2030 мақсаты ретінде сарапшылар әділеттілік пен қауіпсіздікке деген сенімді қолдайтын адамдар мен бизнестің жоғары сенімі бар тиімді сот жүйесін құруды ұсынады. Осы мақсатқа қол жеткізу көрсеткіштері сенім, сервистерге қанағаттану, сапаны бағалау бойынша басқа мемлекеттік институттар арасында соттардың тұрақты жоғары рейтингі болып табылады (өлшеу тәсілі — әртүрлі нысаналы топтардың әлеуметтанушылық зерттеулері, пайдаланушылардың кері байланысын алу); құқық үстемдігінің әртүрлі аспектілерін және сыбайлас жемқорлықтың болмауын/еңсеруін өлшейтін әлемдік индекстерде жоғары сегменттің (немесе кем дегенде орташадан жоғары) жұмыспен қамтылуы; ЖІӨ-нің ұлғаюы, Қазақстанның инвестициялық тартымдылығы.

Прокурорлық қызметті жетілдіру бөлігінде Орталық сарапшылары прокурорларға жеткілікті кепілдіктерді қамтамасыз етуге күш салуды ұсынады, кейбір жағдайларда прокурорлар шешім қабылдау кезінде тәуелсіз болуы үшін судьяларға ұсынылатындармен салыстырылады. Прокуратура органдарының биліктің атқарушы және заң шығарушы тармақтарынан институционалдық және функционалдық тәуелсіздігін нығайту қажет. Сонымен қатар, прокуратура сот билігінен қатаң түрде бөлінуі керек, ал прокуратура қызметкерлері судьялардың тәуелсіздігі мен бейтараптығын құрметтеуі қажет. Прокуратура

басшыларының бірінші кезекте басқару функцияларын атқаруын қамтамасыз ету қажет, бұл ретте аға прокурорлар (неғұрлым байыпты істер бойынша жұмыс істей отырып) ретінде әрекет ете алуы қажет. Әдетте қылмыстық істерді тергеу кезінде барлық негізгі шешімдерді прокурорлар прокуратура басшысының ресми немесе бейресми мақұлдауынсыз дербес қабылдауын қамтамасыз ету қажет. Істерді бөлудің объективті және бейтарап тетігін әзірлеу және енгізу, прокурорлардың функционалдық тәуелсіздігі мен дербестігіне қатысты Бас прокуратураның қолданыстағы нормативтік актілерін енгізу немесе жақсарту маңызды.

Орталық сарапшыларының командасы, біздің ойымызша, басқа елдердің құқық қорғау жүйесін реформалау тәжірибесіне сәйкес құқық қорғау қызметін жетілдіру мәселелері бойынша 2030 жылға дейінгі құқықтық саясат тұжырымдамасы шеңберінде **құқық қорғау органдарының** реформаларына қосу қажет деген баламалы пайымды әзірледі. Атап айтқанда, сарапшылар реформаларды мынадарға шоғырландыруды ұсынады: 1) халықпен пәрменді кері байланысты қамтамасыз ететін құқық қорғау қызметі сапасының аудиті жүйесін қайта қарау; 2) құқық қорғау органдарының қызметін сыртқы (қоғамдық) бақылаудың тиімді тетіктері; 3) құқық қорғау инфрақұрылымының аса маңызды элементтеріне қаржыландыру бағыты; 4) құқық қорғау органдарының қызметкерлерін тұрақты оқыту және 5) халыққа құқық тәртібін қамтамасыз ету бойынша сервистік қызметтер көрсетуге көшу.

Сарапшылар **әкімшілік әділет** саласын дамыту мәселелері бойынша 2030 мақсаты ретінде келесілерді алға тартты: «Жеке тұлғалардың әкімшілік органдармен қарым-қатынасы тиімді, ашық және болжамды әкімшілік рәсімдермен делдал болды. Мемлекеттік (әкімшілік) қызметтер тек электрондық нысанда ыңғайлы тілде ұсынылады. Жария әкімшілікке сот бақылауын жүзеге асыратын тәуелсіз сот оның құқықтық есептілігін қамтамасыз етеді». Осы мақсатқа қол жеткізу көрсеткіштері мемлекетке деген сенімнің жоғары деңгейі, мемлекеттік сервистермен қанағаттанудың тұрақты жоғары рейтингі, әкімшілік әділет тетіктеріне сенімнің жоғары деңгейі (өлшеу тәсілі — әртүрлі нысаналы топтардың әлеуметтанушылық зерттеулері, пайдаланушылардың кері байланысын алу); үстемдіктің әртүрлі аспектілерін өлшейтін әлемдік индекстерде жоғары сегменттің (немесе ең болмағанда орташадан жоғары) иеленуі және сыбайлас жемқорлықтың болмауы/оны еңсеру; ЖІӨ-нің ұлғаюы, Қазақстанның инвестициялық тартымдылығы болып табылады. Сарапшылар Әкімшілік рәсімдер мен әкімшілік процеске арналған параграфта егжей-тегжейлі ұсыныстар жасайды.

Жеке талдау **заң мамандығы мен заң көмегін дамыту** мәселелеріне арналған. Сарапшылардың пікірінше, реформалардың алдында заң көмегін алушыларды құқықтық қорғау деңгейін арттыру, жалпыға бірдей танылған халықаралық стандарттарға жауап беретін кәсіби құқықтық көмек жүйесін құру, тиімді заң көмегін ұйымдастыруды қиындататын шектеулерді жою, біліктілігі төмен заңгерлердің заң көмегін көрсетуге жол бермеуі үшін жағдайлар жасау, сондай-ақ кәсіптен жосықсыз өкілдерді жою үшін жағдайлар жасау, сондай-ақ заң көмегін тағайындау, сонымен қатар қазақстандық адвокатура институтының әлемдік құқықтық кеңістікке интеграциялануы үшін жағдай жасау жөніндегі міндеттер тұр. Осы міндеттерге қол жеткізу үшін талдауда ұсыныстар пакеті ұсынылды.

Қылмыстық саясат бөлігінде сарапшылар мемлекеттің қылмысқа қарсы іс-қимыл саласындағы саясаты айтарлықтай жаңартылуға жататынын атап өтті. Ең алдымен, таза әлеуметтік-экономикалық, дербестендірілген-саяси мазмұны немесе тарихи-дүниетанымдық тамыры бар проблемаларды не әкімшілік немесе азаматтық құқық құралдарымен неғұрлым тиімді шешілуі мүмкін проблемаларды шешу үшін қылмыстық кодекстің ережелерін қолдандуды болдырмау үшін қылмыстық заңнаманы ізгілендіруді және оның *ultima ratio* (шектен тыс шара) принципіне сәйкестігін қамтамасыз ету керек. Сарапшылардың пайымдауынша, ҚР Қылмыстық кодексінің негізі ретінде оның принциптерін жария ету қажет: заңдылық,

заңның нақтылығы, тепе-теңдік (әділдік), қылмыстық заң алдындағы теңдік, гуманизм, даралық және халықаралық міндеттемелерді адал орындау. Осы принциптердің барлығын ҚР Қылмыстық кодексінде нақты айқындау және олардың оның барлық баптарын жасау үшін ғана емес, соттардың қолдануы үшін де база болып табылатынын айқындаған жөн. Сондай-ақ, Орталық сарапшыларының пікірінше, ҚР Қылмыстық кодексінде жиі және негізсіз өзгерістерден қорғау тетігі болуы тиіс. Қылмыстық заңнаманы одан да жоғары деңгейде кодификациялауды жүзеге асыру қажеттілігі бар.

Құқықтық және демократиялық мемлекет әділ қылмыстық сот төрелігінсіз мүмкін емес. Онсыз адамның шынайы бостандығы, қоғамдық тыныштық, қауіпсіздік, адамның әл-ауқаты мен бақыты, сондай-ақ жеке меншікке қол сұғылмаушылық, демек, толыққанды нарықтық экономика жоқ. Қылмыстық іс жүргізу аясында мемлекеттің адам құқықтарын қатаң түрде шектеуі орын алады. Осы себепті, мұндай құқықтардың процедуралық кепілдіктерін жетілдіруді жалғастыру маңызды, әсіресе алдын-ала тергеу және қылмыстық істерді қарау кезеңіндегі сот бақылауына қатысты. **Қылмыстық іс жүргізу** бөлігінде Орталық сарапшылары реформаларды алқабилердің қатысуымен сотты дамыту және алқабилер сотының классикалық англо-американдық моделіне көшу мәселелеріне жұмылдыруды ұсынады, онда сотталушының кінәсі немесе кінәсіздігі туралы мәселені халық өкілдері кәсіби судьяның қатысуынсыз өздері шешеді. Қылмыстық сот ісін жүргізуді реформалаудың тағы бір түбегейлі мәселесі тараптардың бәсекелестігі мен тең құқықтылығы қағидатын нақты сақтау негізінде айыптау мен қорғау тарапының өкілеттіктері арасындағы ақылға қонымды тепе-теңдікті қалпына келтіру болып табылады. Сондай-ақ, сарапшылардың пікірінше, қылмыстық іс жүргізу қызметін реформалаудың перспективалы бағыты сот бақылауын одан әрі жетілдіру және дамыту болып табылады. Тергеу судьялары институты мұндай судьялардың тәуелсіздігін арттырудан, олардың қызметінің практикасынан өздері қабылдайтын шешімдер бойынша жабық есеп берушілікті алып тастаудан тұратын дамуға мұқтаж.

ҚР-да **қылмыстық-атқару саясатын** одан әрі жетілдіру мақсатында сотталғандармен жұмыс істеу саласындағы халықаралық құқықтық актілерді имплементациялауды және оларды ұлттық Қылмыстық-атқару заңнамасының нормалары мен институттарымен үйлестіруді жалғастыру қажет. Орталықтың сарапшылары қылмыстық-атқару саясатын жетілдіру бөлігінде бас бостандығынан айыру түріндегі жазаны орындау режимінің жаңа тұжырымдамалық негіздерін құру, бас бостандығынан айыру түріндегі жазаны орындау мен жазаны өтеудің артық милитаризациясын еңсеру, сотталғандарды қайта әлеуметтендіруге кедергі келтіретін, бас бостандығынан айыру түріндегі жазаны өтеу процесінде жанжалдар мен адам құқықтарының бұзылу тәуекелін туғызатын реформаларға назар аударуды ұсынады. ҚР-да пробацияны дамыту векторы оның әлеуметтік-құқықтық бақылау және қылмыстың алдын алу нысаны ретіндегі әлеуметтік және заңдық маңыздылығын арттырумен байланысты болуы тиіс. Пробация сотталғандарды қайта әлеуметтендірудің озық технологиялары мен әдістерін пайдалану негізінде әлемдік трендтер арнасында дамуы тиіс. Сонымен қатар, пробация қызметінің, жазаларды және қылмыстық-құқықтық ықпал етудің өзге де шараларын орындайтын органдар мен мекемелер қызметкерлерінің сотталғандарды қайта әлеуметтендіруге, олардың құқықтары мен заңды мүдделерін қорғауға бағдарлану бағытында жаңа құндылық парадигмасын қалыптастыру қажет.

Орталық сарапшыларының пікірі бойынша **еңбек заңнамасын** одан әрі жетілдіру құқықтық реттеудің диспозитивті әдісін дамыту, құқықтық нормалардың толық болмауына байланысты олқылықтардың орнын толтыру, қолданыстағы еңбек заңнамасын одан әрі жүйелеу және кодификациялау, жұмыс беруші мен мемлекеттік органдар тарапынан оларды ұйымдастыру және бақылау әдістерін реформалау есебінен еңбекті қорғаудың жоғары деңгейін қамтамасыз ету және еңбек қатынастарында қызметкерлерді қорғау құралдарын дамыту, бәсекеге қабілеттіліктің Жаһандық индексінің индикаторларына сәйкес еңбек нарығының

тиімділігін арттыру және мемлекет тарапынан еңбек қатынастары тараптарын өз бетінше ымыраға келуге және мүдделердің оңтайлы тепе-теңдігін анықтауға ынталандыру бағыттарында жүзеге асырылуы тиіс. Қойылған міндеттерге қол жеткізу үшін сарапшылар тиімді ұсыныстар пакетін ұсынды.

Құқықтық саясатты зерттеу орталығы осы жарияланымда баяндалған ұсынымдар Қазақстандағы құқықтық саясаттың ағымдағы және жоспарланып отырған мемлекеттік реформаларында өз орнын табады деген үміт білдіреді.

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ЖОБАСЫНА АЛЬТЕРНАТИВТІ ҰСЫНЫСТАР

ИНСТИТУЦИОНАЛДЫҚ РЕФОРМАЛАР



СОТ ЖҮЙЕСІНІҢ ДАМУЫ

I. 2010–2020 ЖЫЛДАРҒА АРНАЛҒАН ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ІСКЕ АСЫРЫЛУЫНА ҚЫСҚАША ТАЛДАУ

1. 2010–2020 жылдарға арналған құқықтық саясат тұжырымдамасы Қазақстанның сот жүйесінің ары қарай жүйелі даму әлеуеті бар тиімді сот қорғауын қамтамасыз ету қажеттіліктеріне сәйкестігіне негізделген. Сот жүйесінің дамуы келесі бағыттар бойынша жүргізілді:

- *соттар мен судьялардың мамандануын тереңдету, оның ішінде кәмелетке толмағандардың істері жөніндегі соттарды дамыту, қылмыстық істер бойынша мамандандырылған соттарды құру, опционалды — салық және басқа да мамандандырылған соттарды құру;*
- *әкімшілік құқық бұзушылық туралы істерді жалпы юрисдикциядағы соттардың қарауына бере отырып, жария-құқықтық дауларды қарайтын әкімшілік сот төрелігі жүйесін құру;*
- *әртүрлі сот инстанцияларының функцияларының қайталануын болдырмау;*
- *сотқа дейінгі іс жүргізудегі сот бақылауының шегін кеңейту;*
- *аралық және арбитраждық соттар жүйесін дамыту;*
- *халықтың сот қызметі туралы ақпаратқа кеңірек қол жеткізуін қамтамасыз ету арқылы сот жүйесінің ашықтығы мен жариялылық деңгейін арттыру;*
- *сот ісін жүргізуде жарыспалылық қағидатын іске асыруға жәрдемдесу мақсатында сот ақпаратын бекітудің заманауи құралдарын енгізу; сот жүйесін жүйелі ақпараттандыру;*
- *судьяларды іріктеу тәртібін жетілдіру, судьялыққа үміткерлерге қойылатын біліктілік талаптарын күшейту (кәсібилік және жоғары адамгершілік қасиеттері); судьялардың судьялық этика кодексінің талаптарын сақтауын сот жүйесінің өз тарапынан қатаң бақылауға алуы, барлық құқық бұзушылықтарға барабар және дереу әрекет ету;*
- *мемлекеттің қаржылық мүмкіндіктерін ескере отырып, соттарды толық қаржыландыру және судьяларды тұрғын үймен қамтамасыз ету, судьяларды әлеуметтік қорғау және соттарды материалдық-техникалық қамтамасыз ету деңгейін арттыру;*
- *мемлекеттік сот орындауымен қатар жеке сот орындаушылар институтын енгізу (сот шешімдерін орындаудың аралас моделі);*
- *сот шешімін орындаудан жалтарғаны үшін жауапкершілікті күшейту, борышкерлерге қатысты шектеу шараларын қолдануды кеңейту, атқарушылық іс жүргізуге процессуалдық сот бақылауын күшейту.*

Осы бағыттарға сәйкес 2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасында жазылған сот жүйесін дамыту жоспарларының толықтай дерлік орындалғанын растайтын соңғы онжылдықтағы ең маңызды жетістіктерді атап өтеміз. 2018 жылы Жоғарғы Соттың бастамасымен қолға алынған сот төрелігін жаңғыртуға арналған «Сот төрелігінің жеті тасы» бағдарламасын ерекше атап өтуге болады. Ол жеті бөлек (бір-бірімен байланысты) жобаны

жүзеге асыру арқылы инновацияның жақсы үлгісіне айналды және соңғы үш жылда оң өзгерістердің драйвері болды.

2. Қазақстан соттардың мамандандырылуын арттырып, мамандандырылған әкімшілік сот төрелігі механизмдерін енгізе бастады. 2010 жылдан бастап эксперимент нәтижелері бойынша ювеналды соттар жүйесі құрылды; қылмыстық құқық саласындағы мамандандырылған соттар — қылмыстық істер және тергеу соттары құрылды; ал 2021 жылы әкімшілік соттар әкімшілік соттар болып құрылып, бұрынғы әкімшілік соттарға — әкімшілік құқық бұзушылықтар туралы істер бойынша олардың құзыретіне сәйкес атау берілді. Инвестициялық даулар бойынша Астана қаласының экономикалық және әкімшілік соттары мамандандырылған соттар болып табылады.

Қазіргі уақытта Қазақстанда 411 сот жұмыс істейді:

- *мамандандырылған соттарды қоса алғанда, бірінші деңгейдегі 392 сот (аудандық және оған теңестірілген соттар):*
- *17 экономикалық сот;*
- *20 кәмелетке толмағандар істері жөніндегі сот;*
- *18 қылмыстық сот, оның ішінде бір әскери сот;*
- *17 тергеу соты;*
- *27 әкімшілік құқық бұзушылық істері бойынша сот;*
- *21 әкімшілік сот;*
- *гарнизондардың 5 әскери соты;*
- *екінші деңгейдегі 18 сот (облыстық және оған теңестірілген соттар, Әскери сот);*
- *үшінші сатыдағы 1 сот — Жоғарғы Сот.*

Осылайша, Қазақстанда бірінші деңгейдегі соттардың үштен бірі (34%) мамандандырылған соттар болып табылады. Салыстырмалы түрде алатын болсақ, Еуропа Кеңесі елдерінде орта есеппен бірінші сатыдағы соттардың 17%-ын мамандандырылған соттар құрайды.

Қазақстанда екінші және үшінші сатыдағы соттарда сот ісін жүргізу түрлеріне сәйкес судьяларды алқалар бойынша мамандандыру енгізілді. Сонымен қатар, судьялардың мамандандырылған құрамдары да құрылуы мүмкін.

3. Қазақстан әртүрлі сот инстанцияларының функцияларының қайталанылуын ішінара жойып, үш инстанциялық сот жүйесіне көшті. 2015–2016 жылдары соттардың инстанциялық құрылымы жеңілдетілді. Өз кезегінде бұл заңды күшіне енген сот шешімін тезірек алуға және құқықтық қатынастарға анықтықты енгізуге ықпал етті. Егер бұрын сот ісі бес сатыда (бірінші — аудандық деңгейде, апелляциялық, кассациялық — облыстық деңгейде және екі қадағалау — Жоғарғы Сот деңгейінде) өтуі мүмкін болса, реформадан кейін, жалпы ереже бойынша, үш процессуалдық инстанция қалды — бірінші (аудандық және оған теңестірілген соттар), апелляциялық (облыстық және оған теңестірілген соттар), кассациялық (Жоғарғы сот). Бірақ бұл идея заңнамада толық жүзеге асырылмайды, өйткені қылмыстық, азаматтық және әкімшілік іс жүргізуде кейбір жағдайларда Бас Прокурордың немесе Жоғарғы Сот Төрағасының наразылығы бойынша сот шешімдерін қайта кассациялық тәртіпте қайта қарау мүмкіндігі қарастырылған.

4. Соңғы онжылдықта Қазақстанда процессуалдық заңнама толығымен жаңартылды. Жаңа Қылмыстық іс жүргізу кодексі және Әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодекс (процессуалдық бөлігімен) 2014 жылы, Азаматтық іс жүргізу кодексі 2015 жылы қабылданды. 2020 жылы жария-құқықтық даулар бойынша сот ісін жүргізуден басқа, әкімшілік органдардағы іс жүргізу тәртібін реттейтін мүлдем жаңа Әкімшілік іс жүргізу кодексі қабылданды. Соңғы кодекс әкімшілік сот төрелігінің қызмет етуінің процессуалдық-құқықтық негізін қалыптастырды.

5. Қылмыстық процестегі жетістік ретінде 2015 жылы тергеу судьясы институтының енгізілуін және сотқа дейінгі өндірістегі сот бақылауының кеңеюін атауға болады. Тергеу судьясы қамауда ұстауды, кепілді қолдануды, ұйқамаққа алуды, қызметтен шеттетуді, жасырын тергеу әрекеттерін, кейбір тергеу әрекеттерін (тексеру, тінту, алу, жеке тінту, мәжбүрлеп куәландыру); анықтаушының, анықтау органының, тергеушінің және прокурордың әрекеттеріне шағымдарды қарайды, сотқа дейінгі іс жүргізу кезінде жәбірленуші мен куәнің айғақтарын сақтауға береді және т.б.

Қылмыстық сот төрелігі саласындағы тағы бір оң өзгеріс деп бәсекелестіктің іс жүзінде дамуы, атап айтқанда, ақтау үкімдері үлесінің артуын, алқабилер құзыретінің сәл болса да кеңеюін есептеуге болады.

6. Сот жүйесін жедел ақпараттандыру, бір жағынан, соттарда сот істерін басқаруды жеңілдетсе, екінші жағынан, қызметті пайдаланушыларға қосымша қызмет көрсетеді. Соттарда мемлекеттік органдар мен ұйымдардың ақпараттық бағдарламаларымен біріктірілген бірыңғай ақпараттық-талдау жүйесі енгізілді. Сонымен қатар, осы жүйе қолдау көрсететін «Сот кабинеті» сервисі тараптарға сотпен қашықтықтан байланысу мүмкіндігін береді. Істерді бөлу автоматтандырылған. Сот отырыстары аудиовизуалды жазбамен сүйемелденеді. Интернет пайдаланушылары үшін ашық сот актілерінің банкі құрылды. Қағазсыз құжат айналымы жүйесі біртіндеп енгізілуде. SMART COT жобасы аясында электронды сот төрелігі әзірленуде.

Қазақстандық сот жүйесі COVID-19 пандемиясына жақсы қарсы тұрды және сот қызметкерлерінің және сот процесіне қатысушылардың денсаулығына қауіп төндірмей, сот істерінің басым бөлігін онлайн режимінде бейнеконференция арқылы қарауға мүмкіндік алды. Сонымен қатар, қазіргі кезеңде істерді қашықтықтан қараудың кемшіліктерін ескермеуге болмайды: сот қызметін пайдаланушылар байланыс сапасының тиісті деңгейде болмауы; іс материалдарына қолжеткізу мүмкіндігінің жоқтығы; сот отырыстарын өткізудегі қиындықтар; сот отырыстары жариялылығының негізгі қағидатының қамтамасыз етілмеуі; осыған байланысты сот тарапынан процеске қатысушылардың іс жүргізу құқықтарына немқұрайлы қарауы туралы хабарлаған болатын.

7. Сот жүйесінің ашықтығы мен жариялылығы деңгейін арттыру үшін стандартталған ақпараты бар соттардың веб-сайттары бар сот порталы жұмыс істейді. Статистикалық ақпарат беріледі. Соттарда баспасөз қызметтері жұмыс істейді (2020 жылдан бастап олар қызметін байланыс орталығы арқылы үйлестіреді). Әлеуметтік желілерде сот аккаунттары құрылды, олар ақпараттандырумен қатар, пайдаланушылардың өтініштеріне, атап айтқанда сот істерінің жай-күйі туралы жедел жауап беруге пайдаланылады. Кейбір судьялар қоғаммен әлеуметтік желі арқылы да қатынасқа түседі. Азаматтарды ақпараттандыру үшін Жоғарғы Соттың колл-орталығы жұмыс істейді. Танымдық тележобалар да түсірілуде.

Жоғарғы Соттың «Сапалы нәтиже» жобасы аясында бірінші сатыдағы сот шешімдерінің құрылымы нақтырақ және түсінікті болды (бұл жаңашылдық жоғары инстанциядағы соттарды қамтыған жоқ). Судьялар сот шешімдерін ауызша түсіндіруі керек.

8. Судьяларға қойылатын біліктілік талаптары көтеріліп, сот саласындағы кадрларды іріктеу тәртібі күрделене түсті. Судьяның ең төменгі жасы 25-тен 30-ға, заңгерлік қызметтегі еңбек өтілі 2-ден 5 жылға дейін көтерілді. Облыстық және Жоғарғы Сот судьяларының заңгерлік өтілі тиісінше кемінде 15 және 20 жыл немесе судьялық өтілі 5 немесе 10 жыл (Жоғарғы Сот үшін, оның ішінде облыстық соттың судьясы лауазымы үшін 5 жыл болуы тиіс). Сондай-ақ, жоғары моральдық-этикалық қасиеттер мен мінсіз бедел болуы қажет.

Кандидаттың судья болып тағайындалуы үшін біліктілік емтиханын тапсырып, тағылымдамадан өтуі керек (Сот төрелігі академиясының магистратурасының түлектерінен басқа). Судьялық қызметке қабылдау тесті айтарлықтай күрделі және кандидаттарды жан-жақты зерттеуді қамтиды. Заңда көзделген жағдайларда судьялардың, сондай-ақ соттармен (халықпен) өзара іс-қимыл жөніндегі кеңестердің пікірі ескеріледі. Бұл инновациялар тестілеуден сәтті өтуге қабілетті үміткерлер пайызының айтарлықтай төмендеуіне әкелді. Осыған қарамастан, судья лауазымы тартымды деп танылып, судьялық қызметке орналасуға ниет білдірушілердің қатары күн санап артып келеді.

Бос судья лауазымдарына кандидаттарды іріктеуді Жоғарғы Сот Кеңесі конкурстық негізде жүзеге асырады (бағалау дауыс беру арқылы жүзеге асырылады). Алайда Қазақстан Республикасы Президентінің Парламент Сенатына Жоғарғы Соттың судьясы лауазымына кандидатты конкурстан тыс тәртіпте сайлау туралы ұсыныс енгізуге құқығы бар. Жоғарғы Сот Кеңесі Төрағадан және Қазақстан Республикасының Президенті үш жылға тағайындайтын өзге де адамдардан тұрады. Судьялар Кеңес мүшелерінің кемінде жартысын құрайды. Лауазымы бойынша Жоғарғы Сот Кеңесінің құрамына Жоғарғы Соттың Төрағасы, Бас Прокурор, Әділет министрі, мемлекеттік қызмет істері жөніндегі уәкілетті органның басшысы, Қазақстан Республикасы Парламенті Сенаты мен Мәжілісінің тиісті тұрақты комиссияларының төрағалары кіреді. Кеңес құрамына заңгер ғалымдарды, заңгерлерді, шетелдік сарапшыларды, заң қоғамдастығының өкілдерін қоса алғанда, басқа адамдар да тағайындалуы мүмкін.

9. Сот қауымдастығының судьялардың біліктілік деңгейін тиісті деңгейде ұстауын және судьялардың судьялық этиканы сақтауын бақылауды жүзеге асыратын тиісті құралдары бар. 20 жылға дейінгі судьялық өтілі бар судьялардың кәсіби қызметі келесі көрсеткіштер бойынша жүйелі түрде бағаланады: а) сот төрелігін жүзеге асыру сапасының көрсеткіштері; а) судья этикасының нормаларын сақтау; б) Жоғарғы Сот жанындағы Сот төрелігінің сапасы жөніндегі комиссиядағы еңбек тәртібі (тек қазіргі судьялардан және Жоғарғы Соттың кеңейтілген жалпы отырысында тағайындалған отставкадағы судьялардан тұрады). Судьяны атқаратын лауазымына сәйкес емес деп тану, басқа мамандыққа ауыстыру Бағалаудың теріс нәтижесі болып табылады.

Соңғы үш жылда судьяларды тәртіптік және қылмыстық жауапкершілікке тарту істері айтарлықтай өсті. Судьяларға қатысты тәртіптік істерді қарайтын Сот жюриі Жоғарғы Сот Кеңесінің құрамына кіреді. Жюри алты судьядан, сондай-ақ кеңесу құқығы бар қоғам өкілдерінен және судьялар арасынан Жоғарғы Сот Кеңесінің бір мүшесінен тұрады. Сондай-ақ, Судьялар одағының құрамындағы өзін-өзі басқару ұйымдары ретінде судья этикасы жөніндегі комиссиялар жұмыс істейді, олардың судья этикасы нормаларын бұзған судьяға қатысты Сот жюриінде тәртіптік істі қарауға бастама жасауға өкілеттігі бар.

10. Соттарды қаржыландыру Еуропа елдерімен салыстырғанда айтарлықтай төмен деңгейде жүзеге асырылады. Еуропалық комиссияның сот төрелігінің тиімділігі туралы 2020 жылғы есебі (CEPEJ) (2018 жылғы мәліметтерді пайдалана отырып)¹ Қазақстанның

¹ European judicial systems CEPEJ Evaluation Report, 2020 Evaluation cycle (2018 data), European Commission for the Efficiency of Justice. URL: <https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058>.

мемлекеттік бюджетінің сот төрелігі жүйесіне жұмсайтын шығыны Еуропа Кеңесінің барлық елдерімен салыстырғанда ішкі жалпы өнім бойынша да, жан басына шаққандағы көрсеткіш бойынша да ең төмен екенін көрсетті. Сонымен қатар, соттар бюджетінің 81%-ы мемлекеттік баж² есебінен жабылса, Еуропа Кеңесі елдерінде орта есеппен — соттар бюджетінің 20%-ы ғана сот алымдары есебінен өтеледі.

Қазақстандағы соттар жан басына шаққанда 4,5 еуро жұмсайды, ал Еуропа кеңесі елдері бойынша орташа көрсеткіш 40,79 еураны құрайды. Сонымен қатар, Еуропа елдерінің көпшілігіне тән емес, прокуратура органдарын қаржыландыруға (соттарға жұмсалатын сомаға тең), яғни жан басына шаққанда 3,3 еуроға; ал мемлекет кепілдік берген заң көмегіне 0,3 еуро ғана қарастырылған. Қазақстандағы 100 тұрғынға шаққандағы қылмыстық істер бойынша прокуратураға түсетін салмақ Еуропа елдерімен салыстырғанда әлдеқайда аз екенін атап өту маңызды, бұл прокуратураның қылмыстық сот төрелігі жүйесінен тыс тым көп функцияларды атқаратынын көрсетуі мүмкін.

2018 жылы Қазақстандағы судьяның бастапқы жалақысы жылына 7 680 еуро (Еуропалық Кеңестің басқа елдерімен салыстырғанда ең төмен), ал Жоғарғы Сот судьясының орташа жалақысы жылына 33 600 еураны құрады (ең төмен емес, мысалы, Албанияда, Арменияда, Әзірбайжанда және Сербияда төмен).

Айта кету керек, Жоғарғы Соттың мәліметінше, 2018 жылмен салыстырғанда, 2020 жылы Қазақстандағы сот жүйесінің бюджеті екі есеге жуық (ұлттық валютада) өсті және судьялардың жалақысына қатысты жағдай сәл жақсарды. Дегенмен, Қазақстанның сот жүйесі Еуропа елдерімен салыстырғанда қаржыландыру жағынан осал.

11. Заңнама мен тәжірибе деңгейінде құқықтық дауларды шешудің баламалы жолдары әзірленді. 2011 жылы «Медиация туралы» Заң қабылданды (делдалдың қатысуымен дауларды сотта да, соттан тыс жағдайда да шешуді реттейді), 2016 жылы «Төрелік туралы» Заң (төрелік соттар туралы және халықаралық арбитраж туралы заңдарды біріктіреді) қабылданды, заң шығарушы ішкі арбитраждық соттарды реттеу мен халықаралық арбитражды ажыратудан бас тартты). 2015 жылғы конституциялық заңға сәйкес, 2018 жылдан бастап «Астана» халықаралық қаржы орталығының аясында Орталық Соты (жалпы ағылшын құқығын қолданады, судьялар британдық судьялар мен адвокаттар болып табылады) және Халықаралық арбитраж орталығы жұмыс істейді.

Азаматтық іс жүргізу кодексінде және Әкімшілік іс жүргізу кодексінде медиация (соның ішінде судья жүзеге асыратын сот медиациясы), сондай-ақ партисипативтік рәсім (адвокаттардың ықтимал көмегімен тараптардың дауды судьясыз келіссөздер арқылы шешуі) сияқты татуластыру рәсімдері қарастырылған. Жоғарғы Соттың бастамасымен «Судья-бітімгер» жобасы жүзеге асырылуда. Бұл ретте, судья-медиатордың іс материалдарын міндетті түрде зерделеуі татуласу перспективасы жоқ істерді шешуді кейінге қалдырады деген пікір айтылады.

Соттарда қаралған істердің саны айтарлықтай қысқарды: 2019 жылғы 3,3 миллионнан 2020 жылы 1,3 миллионға дейін. Бұл жағдайдың себептерінің бірі соттардың талап арыздарды, әсіресе шарттық даулар бойынша, көбінесе дауды сотқа дейін немесе соттан тыс реттеу тәртібін сақтамау фактілеріне сілтеме жасай отырып, жаппай қайтара бастағанында болса керек. Сонымен қатар, егер соттардағы жүктемені қысқарту нақты негіздерсіз жасанды болса, бұл сот төрелігіне қолжетімділікті негізсіз шектеуді көрсетуі мүмкін.

² Басқа мемлекеттік қызметтер үшін емес, сотқа жүгіну үшін төленген алым ғана есепке алынғанына қатысты (басқа мемлекеттерде осылай есептеледі) біздің күмәніміз бар. Қазақстанда мемлекеттік алымнан түскен барлық түсімдер назарға алынған болса, бұл цифрдың салыстыру үшін қолданылуы мүмкін емес.

12. 2010 жылдан бастап Қазақстанда сот шешімдерін орындаудың аралас — мемлекеттік-жекеменшік жүйесі дамып келеді. Сот шешімдерін мәжбүрлеп орындау бойынша айрықша мемлекеттік қызмет монополиясыздандырылды. Сонымен қатар, соңғы бес жылда Қазақстанда жеке сот орындаушыларының саны бес есеге артып, қазір 2 мыңнан астам жеке сот орындаушысын құрап отыр. Салыстыру үшін айта кетейік, 400-ден сәл астам мемлекеттік орындаушы қалды.

Бірақ, сонымен бірге, «Келісімшарттардың орындалуын қамтамасыз ету» бөліміндегі Doing Business³ рейтингіне сәйкес, 2020 жылы Қазақстанда сот шешімінің орындалу мерзімі 220 күнді құрады. Бұл Еуропа мен Орталық Азия аймағындағы ең нашар көрсеткіштердің бірі және әлемдік орташа деңгейден төмен (192 күн) екенін атап өткен жөн. Бұл төмен көрсеткіштің себептері қосымша зерттеулерді қажет етеді.

13. Заң үстемдігінің әртүрлі аспектілерін өлшейтін жаһандық рейтингтерде Қазақстан әлемдік рейтингте орта сегментте, ал сот жүйесінің тиімділігі бойынша ең жоғары сегментте тұр. 2020 жылы Дүниежүзілік әділеттілік жобасының Заң үстемдігі индексі (WJP Rule of Law Index)⁴ бойынша Қазақстан 0,52/1 жалпы ұпай жинап, сауалнамаға қатысқан 128 елдің арасында 62-ші орынды және Шығыс Еуропа мен Орталық Азия аймағында 4-ші орынды иеленді. Жеке көрсеткіштерді алатын болсақ, онда «Сыбайлас жемқорлықтың болмауы» индикаторы бойынша Қазақстан әлемдік рейтингте 57-орында (облыс бойынша 3-орын), азаматтық сот ісін жүргізу әлемдік рейтингте 40-шы орында (аймақ бойынша 1-орын), қылмыстық сот ісі әлемдік рейтингте 58-ші орында (аймақ бойынша 5-ші).

Doing Business рейтингі бойынша Қазақстан 2020 жылы 100-ден 79,6 ұпай жинап, 190 елдің арасында 64-ші орынды иеленді. «Келісімшарттардың орындалуын қамтамасыз ету» индикаторы бойынша Қазақстан 100-ден 81,3 ұпаймен 190 елдің арасында 4-орында. Бұл — Еуропа мен Орталық Азиядағы ең жақсы көрсеткіш. Сонымен қатар, сот сапасының индексі (төрт бағыт бойынша сот жүйесіндегі озық тәжірибені енгізу: сот жүйесінің құрылымы мен сот ісін жүргізу, сот істерін қарау тиімділігі, сот жүйесінің жұмысын автоматтандыру деңгейі, дауларды шешудің баламалы әдістері) Қазақстанда 18 ұпайдың 16-сын құрады.

Дүниежүзілік экономикалық форумның 2019 жылғы Жаһандық бәсекеге қабілеттілік индексінде⁵ «Сот билігінің тәуелсіздігі» индикаторы бойынша Қазақстан 100-ден 48,6 ұпаймен 141 елдің ішінде 71-орында; «Дауларды шешудегі заңнамалық базаның тиімділігі» көрсеткіші бойынша — 100-ден 50,9 ұпай жинап, 141-ден 56-орын; «Сыбайлас жемқорлық фактілері» көрсеткіші бойынша — 100-ден 31 ұпай жинап, 141-ден 107-орын.

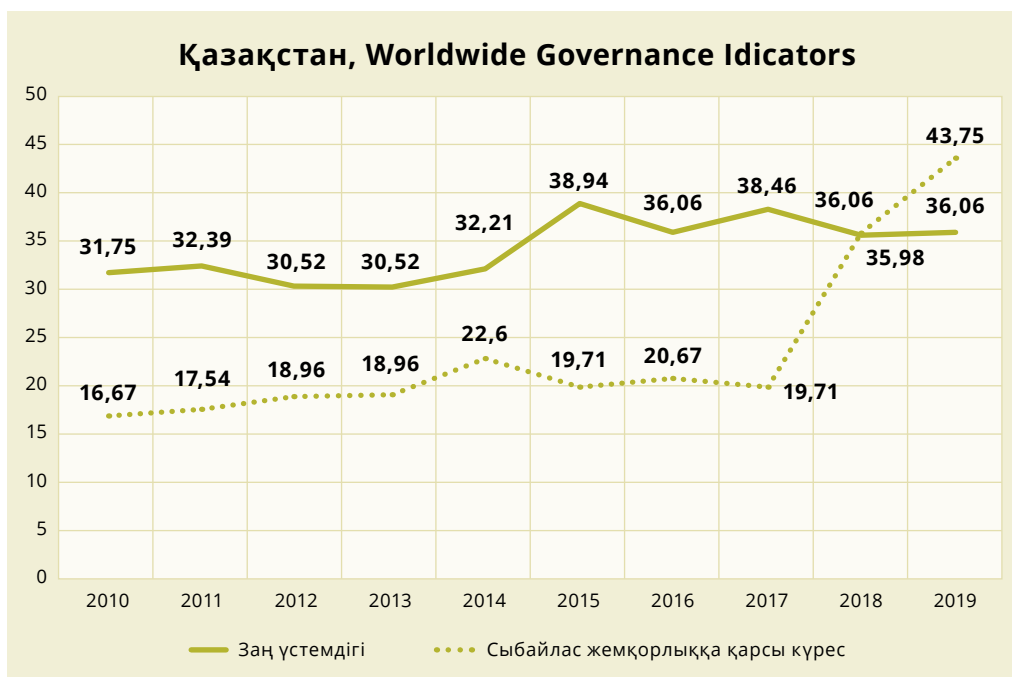
14. Жалпы алғанда, соңғы он жылдағы реформалар Қазақстанға заң үстемдігін нығайту және сыбайлас жемқорлыққа қарсы күресте ілгерілеуге мүмкіндік берді. Дүниежүзілік банктің 2019 жылы Дүниежүзілік басқару көрсеткіштерінің рейтингінде⁶ жүргізген мониторингінің нәтижелері бойынша Қазақстан «Заңның үстемдігі» индикаторы бойынша 100 балдық шкала бойынша 36,06 көрсеткішке ие болды (2010 жылы — 31,75); ал «Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес» көрсеткіші бойынша 43,75 (2010 жылы — 16,67) көрсеткішке ие болды. Осы көрсеткіштер бойынша Қазақстан 2019 жылы ортақ шекарасы бар мемлекеттердің барлығынан озып шықты («Заң үстемдігі» индикаторынан басқасы, бұл көрсеткіш бойынша тек Қытай ғана жақсырақ).

³ Doing Business. URL: <https://www.doingbusiness.org/en/doingbusiness>.

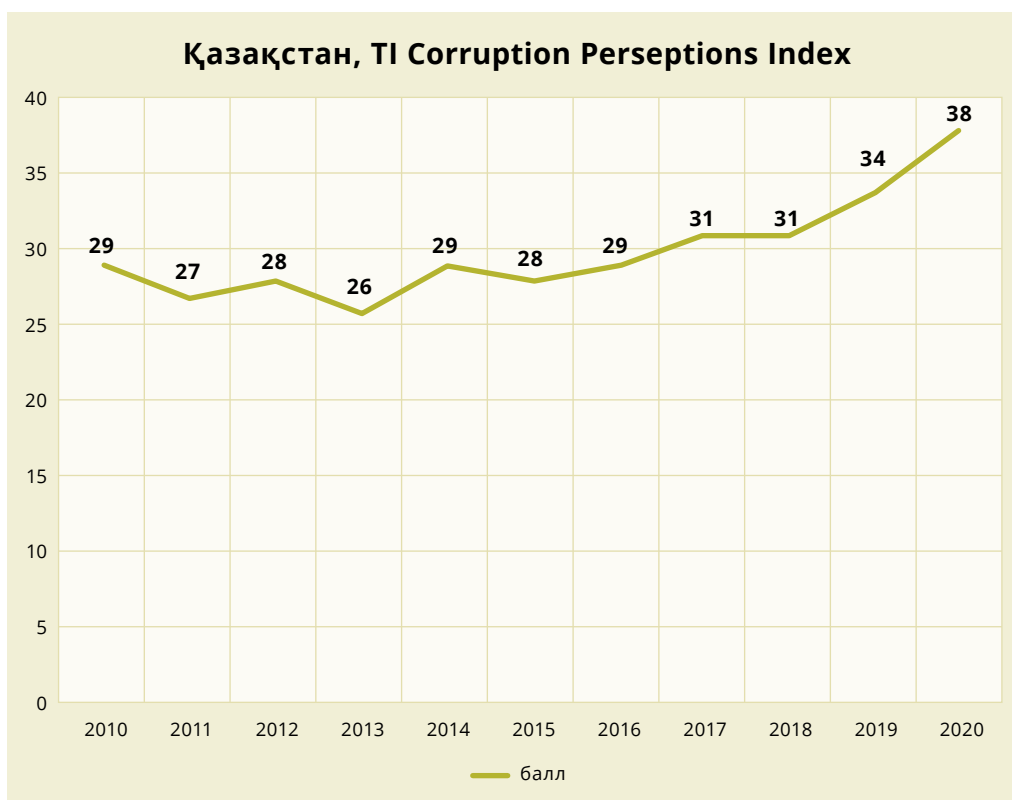
⁴ The World Justice Project (WJP) Rule of Law Index. URL: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>.

⁵ The World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2019. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport2019.pdf.

⁶ Worldwide Governance Indicators. URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.



Transparency International ұйымының сыбайлас жемқорлықты қабылдау индексі (TI Коррупцияны қабылдау индексі)⁷ 2020 жылы Қазақстан 100-ден 38 ұпаймен (2010 жылы 29 ұпай болған) 180 мемлекеттің рейтингінде 94-орынға шықты. Бұл көрсеткіш бойынша да Қазақстан Қытайды қоспағанда (рейтингте 78-орын) көршілерінен озды.



⁷ TI Corruption Perceptions Index. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi>.

II. 2030 ЖЫЛҒА ДЕЙІНГІ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТТЫҢ ЖАҢА ТҰЖЫРЫМЫНЫҢ ЖОБАСЫН СЫНИ ТАЛДАУ

Жаңа Құқықтық саясат тұжырымдамасының жобасында әділ сот ісін жүргізу құқығын қамтамасыз ететін жүйенің 10 жылдан кейін Қазақстанда қалай болатыны (қажетті нәтиже) және оған қалай қол жеткізуге болатыны туралы көзқарасты ұсынған жөн. Тұжырымдамада айқындалған міндеттер сот төрелігі жүйесінің заманауи мәселелеріне, үздік жаһандық үрдістерге жауап беруі тиіс, сондай-ақ әзірге теңдесі жоқ, бірақ оларды құрудың алғышарттары бар жаңалықтарды атап өтуге болады.

Мәселелерге келетін болсақ, олар қазіргі уақытта Қазақстандағы сот төрелігі жүйесінің осал тұстары болып табылады:

- *соттар мен судьялардың тәуелсіздігіне және олардың қоғам алдындағы жауапкершілігіне байланысты жағдай;*
- *сот төрелігі жүйесіндегі прокуратураның үстемдігі (атап айтқанда, сот актілерін қадағалауды жүзеге асыру);*
- *судьялардың кәсібилігі, құқықтық білім сапасы және судьялардың арнайы дайындығы;*
- *соттарға түсетін ауыртпалық және сот қызметтерінің сапасы;*
- *соттар мен судьяларды қаржыландыру деңгейі;*
- *сот шешімдерін орындаудың ұзақ процесі.*

Құқықтық саясаттың 2021–2030 жылдарға арналған тұжырымдамасының жобасында сот төрелігі жүйесінің жекелеген проблемаларын шешудің ішінара шаралары ұсынылған, оларды қысқа мерзімде қолдануға болатын сияқты.

Судьялардың есеп беруіне қатысты Тұжырымдама жобасында судьялыққа кандидаттарды тестілеу процесіне қоғамның қатысуын кеңейту; сондай-ақ судьяларға қатысты тәртіптік жазалау шараларын неғұрлым объективті қолдану үшін сот істерін қарау кезінде заңды өрескел бұзудың негіздерін көрсету.

Біздің ойымызша, судьяларды іріктеу ғана емес, судьяларды қызметте жоғарылату, сондай-ақ оларды тәртіптік жауапкершілікке тарту мәселелерін шешуде азаматтық қоғамның рөлін күшейткен жөн. Бұл рөл тек кеңес берумен шектелмеуі керек. Судьялардың қоғам алдындағы жауапкершілігін күшейту мақсатында Жоғарғы Сот Кеңесінің, кеңесші емес шешуші дауыс құқығы бар басқа да кадрлық және тәртіптік органдардың құрамына азаматтық қоғам өкілдерін енгізу дұрыс шешім бола алады. Тағы бір ұсынылатын шешім —, азаматтық қоғам институттарының дәлелді ұсынымдарын сот әкімшілігі органдары қабылдамай тастаған жағдайда, мұндай шешімдерді осы органдар дәлелді түрде және бірауыздан болмаса да, білікті көпшіліктің мақұлдануымен қабылдауы тиіс.

Беделді халықаралық сарапшыларды тарту сот билігінің қызмет ету стандарттары мен шешімдерінің сапасын арттыруға, сондай-ақ инвесторлардың сот жүйесіне деген сенімін арттыруға ықпал етеді.

Сонымен қатар, кадр мәселесін әділ шешудің өте маңызды құрамдас бөлігі — судья туралы жан-жақты ақпарат болып табылады. Судья өз отбасының мүліктік жағдайын егжей-тегжейлі жариялауы керек; сот, прокуратура, адвокатура, мемлекеттік органдардың өкілдерімен туыс-

тық байланыстар (мүдделер қақтығысын болдырмау үшін). Судьяның отбасы пайдаланатын құнды мүлктің шығу тегінің заңдылығын дәлелдеу міндеті судьяның өзіне жүктелуі тиіс.

Судьялардың тәртіптік жауапкершілігінің негіздерін нақтылау тек жауапкершілікке ғана емес, судьялардың тәуелсіздігін нығайтуға да ықпал етуі тиіс деп есептейміз, өйткені заңның адалдығы олардың негізсіз тәртіптік жауапкершілікке тартылуына жол бермейді.

Судьялардың кәсіби деңгейін арттыру үшін Тұжырымдама жобасында цифрландыруды ескере отырып, кадрларды іріктеу және жоғарылату жүйесін жетілдіру, атап айтқанда, судьялыққа кандидаттарға біліктілік емтиханын өткізу рәсімдерін, судьяларды конкурстық іріктеу тетіктерін, судья лауазымдарына кадр резервін қалыптастыру тәртібі. Жобада күтілетін өзгерістердің мазмұны көрсетілмегенімен, судьяларды іріктеу және жоғарылату нәтижелерін анықтау үшін объективті көрсеткіштер мен оларды есептеу әдістемесін әзірлеу кадрлық шешімдердің ашықтығына ықпал ете алады.

Сондай-ақ, Тұжырымдама жобасында мынадай ереже бар: » «Болашақта судьяларды іріктеу және ілгерілету жүйесін жаңғыртудың негізгі бағыты — Жоғары Сот Кеңесінің қызметінде судья кадрларын айрықша рекрутингтеуден HR-менеджмент жүйесінің барлық компоненттерін неғұрлым толық пайдалануды қамтамасыз ету жағына қарай біртіндеп жылжуы болуы тиіс». Бұл ереженің мазмұны анық емес және, шамасы, одан әрі нақтылауды немесе қайта өңдеуді қажет етеді.

Тұжырымдамада судьялардың арнайы дайындығына тиісті көңіл бөлінбеген. Оны судьялыққа кандидаттарға және судьялардың біліктілігін арттыруға қолдану қажет. Сот төрелігі академиясында магистрлық білім беру бұл атаққа ие болыпсудья болып жұмыс істей бастағандардың пайызы салыстырмалы түрде аз болғандықтан, сәтті шешім емес сияқты. Сонымен қатар, бұл кандидаттар үшін тағылымдамадан өтуге балама болмауы керек. Білімі мен біліктілігін арттырғысы келетін судьяға судьялардың өтіліне қарай міндетті кредиттер шеңберінде оқытуды таңдау құқығы берілуі керек. Сот төрелігі академиясы конкурс негізінде прокурорларды, адвокаттарды, сот сарапшыларын, психологтарды, ақпараттық технологиялар саласындағы мамандарды біліктілігін арттыруға тарта отырып, білім мен тәжірибенің әртүрлі салаларын біріктіретін пәнаралық тренингтерді ұсыну арқылы осындай тренингтердің жеткізушілерін таңдай алады.

Соттарға түсетін жүктемені азайту және сот қызметтерінің сапасын арттыру мақсатында Тұжырымдама жобасы электронды сот төрелігін одан әрі дамытуға негізделген. Атап айтқанда, сот актілерін іздестіру және сот істерінің нәтижесін болжау үшін жасанды интеллект енгізу, сондай-ақ «территориялық юрисдикцияны» енгізу ұсынылады.

Электрондық сот төрелігін дамыту — жедел және ресурстарды аз қажет ететін сот төрелігіне жасалған қадам. Бұл ретте электрондық сот төрелігін қолданудың барлық ықтимал тәуекелдерін⁸ ескеру қажет, өйткені оның құралдарын әзірлеу — әділ сот талқылауына құқықтың барлық кепілдіктерінің сақталуына нұқсан келтірмейтіндей жүзеге асырылуы тиіс; сондай-ақ сот талқылауының жариялылығын, ұсталғанның, күдіктінің немесе айыпталушының сотқа жеткізілу құқығын, қорғаушымен әңгімелесудің құпиялылығын т.б. сақталуға нұқсан келтірмейтіндей жүзеге асырылуы тиіс.

«Экстерриториялық соттылық» идеясы қолдауға лайық, өйткені оны іске асыру соттар арасында олардың жүктемесін ескере отырып, автоматтандырылған тәртіпте істерді бөлуге мүмкіндік береді. Бірақ мұндай тетікті тараптар өз істерін олардың жеке қатысуынсыз немесе

⁸ Электрондық, оның ішінде қашықтықтағы сот төрелігіне қатысты тәуекелдер туралы толығырақ мына жерден қараңыз: The functioning of courts in the Covid-19 pandemic PRIMER.OSCE ODIHR. October, 2020, p.23-28. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/5/469170.pdf>.

аудио-бейне байланыс форматында сот отырыстарын өткізуге келіскен жағдайда қолдану керек. Қарапайым істердің кейбір санаттарында заң әдепкі қалпы бойынша іс жүргізудің электрондық нысанын қарастыруы мүмкін.

Сот шешімдерінің дерекқорындағы ақылды контекстік іздеуге негізделген сот шешімдерін болжау құралы процеске қатысушылар үшін де, судьялар үшін де пайдалы болуы мүмкін. Әлеуетті тараптар айқын ұтылатын талабын қоюдан немесе шағыман бас тарта алады, осылайша сотқа артық салмақ түсірмейді. Сонымен қатар, мұндай талдау құралы судьяға тиісті сот тәжірибесін жылдам таңдауға көмектеседі. Бірақ мұндай АТ шешімі міндетті емес, тек көмекші құрал ретінде қабылдануы керек. Өйткені, сот тәжірибесі дами алатындай болуы керек. Соттың жоғарғы соттардың заңды ұстанымдарынан бас тарту мүмкіндігі мойындалуы тиіс, дегенмен, мұндай қадам негізсіз болмауы тиіс.

Соттарды одан әрі мамандандыруға келетін болсақ (Тұжырымдама жобасында да қарастырылған), бұл өз алдына мақсат болмауы керек. Мамандандыру істі шешу сапасын жақсартуға ықпал етеді, бірақ пайдаланушылардың тиісті сотты анықтау процедурасын қиындатады, соттылық туралы даулардың туындауына себепкер болуы ықтимал. Бұл процедураны жеңілдету үшін «бір терезе» қағидасын енгізген жөн — арызды талап-арызды немесе шағымды арыз берушіге қайтармай-ақ, оның соттылығын анықтайтын кез келген сотқа беруге болады. Сондай-ақ, «Сот кабинетінің» болашақ функционалдығы іс бойынша соттылығы бар сотты анықтауда автоматтандырылған көмек көрсете алады.

Сот жүйесінің тиімділігін арттыру — даму үшін дұрыс таңдалған бағыт. Алайда, сот төрелігінің тиімділігі жөніндегі Еуропалық комиссияның (CEPEJ) мәліметтері бойынша, Қазақстандағы судьялардың (100 мың тұрғынға 13) және сот қызметкерлерінің (100 мың тұрғынға шаққанда 44) санының Еуропа бойынша орташа көрсеткішпен (100 мың тұрғынға тиісінше 18 және 61) салыстырғанда аз екеніне назар аударған жөн. Судьялар мен сот қызметкерлерінің өз міндеттерін сапалы орындауы үшін олардың қажетті санын анықтаудың негізгі әдістемесін әзірлеп, тәжірибе барысында қолданған жөн.

Тұжырымдама жобасында көзделгендей, сотқа іс жүргізу құқықтарын асыра пайдалануға нәтижелі түрде қарсы тұру мүмкіндігін беруге де тиісті назар аудару қажет. Тараптар процессуалдық құқықтарды орынсыз мақсатта пайдаланған жағдайларда, мысалы, процесті кейінге қалдыру, процессуалдық диверсия туындату жағдайларында сот тиімді болып қалуы тиіс. Сонымен қатар, судьялардың жаңа процессуалдық құралдарды теріс пайдалануына жол бермеу маңызды.

Тұжырымдама жобасында ұсынылғандай, сот жүйесін қаржыландыру деңгейін арттыруға сот жүйесі қызметін қамтамасыз етуге республикалық бюджеттен бөлінетін жалпы шығыстардың нақты бекітілген пайызын айқындау әсер етуі тиіс. Бұл тәсіл сот жүйесінің қаржыландыру қажеттілігін анықтаудың объективті тәсілі болмаса да, қазіргі кезеңде барлық мемлекеттік органдарды қаржыландырудың ақылға қонымды ең төменгі пайызын белгілеу соттардың сот шешімдеріне қалыптасқан атқарушы және заң шығарушы органдардан қаржылық тәуелділігін еңсеруге мүмкіндік береді.

Функционалы қылмыстық сот саласының шеңберінен шығып кететін және демократиялық мемлекетте негізделген болуы күмән тудыратын прокуратураға шамадан тыс қомақты қаржы бөлінетініне да назар аударған жөн. Прокуратура мемлекет есебінен адвокаттар тарапынан заңды көмек көрсету жүйесін қайталамауы керек. Прокуратураның қылмыстық емес іс жүргізу түрлеріне қатысуын қысқарту, соттарға құқықтық сипаттағы қорытындыларды ұсыну және сот шешімдерін қадағалау бойынша өкілеттіктерінен айыру — сот билігін және мемлекет кепілдік берген заң тұрғысынан жәрдемдесу жүйесін қаржыландыруға мүмкіндік береді.

Судья қызметінің материалдық кепілдіктеріне келер болсақ, судья сыйақысының мөлшері ақылға қонымды және заң деңгейінде кепілдендірілуі тиіс. Әлеуметтік пакетті (мемлекет есебінен тұрғын үй, жеңілдіктер, артықшылықтар) ақшаға айналдырып, сот сыйақысының мөлшеріне қосқан дұрыс. Шынында да, сырт қарағанда, судьялардың салыстырмалы түрде үлкен көлемдегі жалақымен қоса мұндай жеңілдіктерге ие болуы — заң алдындағы барлығының теңдігі қағидатын бұзудың көрінісі іспетті.

Тұжырымдама жобасында себептері мен мазмұны қосымша нақтылауды талап ететін бірнеше шаралар қамтылған. Мысалы, сот сараптамасын жаңғыртуды жалғастыру және заң қызметтерін институционалдық нығайту қажеттігі туралы мәлімдемелер тым анық емес және мұндай шаралар арқылы шешілуі тиіс мәселелер түсініксіз күйінде қалып отыр.

Тұжырымдама жобасында Қазақстанның заманауи сот төрелігі жүйесіне қатысты маңызды міндеттердің кейбірі назардан тыс қалды. Мәселен, Тұжырымдама жобасында сот тәуелсіздігінің проблемалары (сыртқы да, ішкі де), прокуратураның сот төрелігіндегі басым рөлі, сот шешімдерін орындау мәселелері мойындалмаған және тиісті деңгейде шешілмеген.

Тұжырымдама жобасын іске асырудың күтілетін нәтижесі әлемдік рейтингтер мен индекстердегі белгілі бір көрсеткіштерге қол жеткізу болып табылады (Дүниежүзілік банктің басқару тиімділігі индексі, World Justice Project Rule of Law Index, Transparency International сыбайлас жемқорлықты қабылдау индексі, Дүниежүзілік экономикалық форумның жаһандық бәсекеге қабілеттілік индексі және т.б.). Мемлекеттік саясатты құру кезінде рейтингтің мұндай түрін құрастыру үшін көрсеткіштер мен әдіснаманы ескерген жөн, өйткені бұл оң өзгерістерді және мұндай саясатты жүзеге асырудағы өсу сезімін ынталандыруы мүмкін. Бірақ рейтингтерде алдыңғы қатарлы орындарға жайғасу нәтиженің емес, прогресті анықтаудың ықтимал жолы екенін түсіну керек. Оның үстіне мұндай рейтингтердің өлшеу көрсеткіштері шектеулі. Прогресті анықтау үшін басқа әдістерді қолдануға болады (социологиялық зерттеулер, статистика және т.б.).

Құқықтық саясат тұжырымдамасын іске асыру нәтижесін сапалы өзгерістерге қол жеткізу деп анықтауға болады. Мысалы, адамдар мен бизнес сенім артатын және әділдік пен қауіпсіздік сезімін қамтамасыз ететін сот жүйесін құру.

Әділет жүйесін дамытудағы жетістіктерді талдау, сондай-ақ 2030 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасының ресми жобасына сыни тұрғыдан қарау — Тұжырымдама жобасының тиісті бөлімін жетілдіруге мүмкіндік береді. Жобаны жетілдіру бойынша ұсыныстар Тұжырымдама жобасының тиісті бөлімінің баламалы нұсқасы түрінде ұсынылған.

III. 2030 ЖЫЛҒА ДЕЙІНГІ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ЖОБАСЫНА ҰСЫНЫСТАР

СОТ ЖҮЙЕСІ

2021 жылғы жағдай

Соңғы он жылдағы құқықтық реформалар Қазақстанға заң үстемдігін нығайту және сыбайлас жемқорлыққа қарсы күресте ілгерілеуге мүмкіндік берді. Заң үстемдігінің әртүрлі аспектілерін өлшейтін жаһандық рейтингтерде Қазақстан сот жүйесінің тиімділігі бойынша позициясын жақсартып, ең жоғары сегментті иеленді. Дегенмен, басқа параметрлер бойынша ол ортаңғы сегментті иеленеді.

Соттарды мамандандыру тереңдетіліп, әкімшілік сот төрелігінің мамандандырылған механизмдерін енгізу басталды. Соңғы онжылдықта процессуалдық заңнама толығымен жаңартылды. Қазақстанда сот шешімдеріне шағымдану мен наразылық білдірудің посткеңестік кезеңінің көп сатылы механизмінен бас тарта отырып, сот шешімдерін апелляциялық және кассациялық қарау жүйесі енгізілді. Құқықтық дауларды соттан тыс шешу құралдары әзірленді. Медиация сот тәжірибесіне белсенді түрде енгізілуде. Сот шешімдерін орындаудың аралас, яғни мемлекеттік-жекеменшік жүйесі әзірленуде.

Қылмыстық процестегі жетістік ретінде 2015 жылы тергеу судьясы институтының енгізілуі және сотқа дейінгі өндірістегі сот бақылауының кеңеюін атауға болады. Бәсекелестіктің іс жүзінде дамуы ақтау үкімдерінің анағұрлым артуына әкелді. Қазылар алқасының құзыреті аз да болса кеңейді.

Сот жүйесін жедел ақпараттандыру соттарда сот істерін басқаруды жеңілдетеді, қызметтерді пайдаланушыларға қосымша қызметтерді ұсынады және сот жұмысының ашық болуына алып келеді.

Судьяларға қойылатын біліктілік талаптары артып, судьяларды іріктеу тәртібі күрделене түсті. Сот қауымдастығының судьялардың біліктілік деңгейін тиісті деңгейде ұстауын және судья этикасын сақтауын бақылау құралдары бар.

Сонымен бірге, келесі мәселелер әзірге өз шешімін тапқан жоқ:

- *соттар мен судьялардың (сыртқы да, ішкі де) тәуелділігі;*
- *сот жүйесінің қоғам алдындағы жауапкершілігінің төмендігі;*
- *судьялардың адалдығы мен кәсібилігінің және арнайы дайындығының жеткіліксіз деңгейі;*
- *сот төрелігі жүйесінде прокуратураның (соттардың функцияларын және заң көмегін біріктіретін) шамадан тыс рөлінің сақталуы;*
- *соттардағы жүктеменің артуы, сот төрелігіне қолжетімділіктің шектелуіне әкелетін қысқарту әрекеттері;*
- *соттар мен судьяларды қаржыландырудың төмен деңгейі;*
- *сот қызметтерінің сапасыздығы;*
- *сот шешімдерін орындау процесінің ұзақтығы.*

2030 мақсаты

Әділдік пен қауіпсіздікке деген сенімге негізделген, адамдар мен бизнестің жоғары сеніміне ие тиімді сот жүйесін құру.

Бұл мақсатқа жетудің көрсеткіштері келесідей:

- *сенім, қызметтерге қанағаттану, сапаны бағалау бойынша соттардың басқа мемлекеттік институттар арасындағы тұрақты жоғары рейтингі (өлшеу әдісі — әртүрлі мақсатты топтарды социологиялық зерттеулер, пайдаланушылардың кері байланысын алу);*
- *заң үстемдігінің әртүрлі аспектілерін өлшейтін әлемдік индекстердегі жоғарғы сегментті иелену және сыбайлас жемқорлықтың болмауы және оны жеңу;*
- *ЖІӨ-нің артуы, Қазақстанның инвестициялық тартымдылығы.*

2030 мақсатына жету шаралары

Тәуелсіз сот

- Сот жүйесінің қызметі мен оны ұйымдастыруды, судьялардың мәртебесін заңға тәуелді реттеуден бас тарту керек. Атап айтқанда, соттардың картасын (желісін), судьялардың сыйақысының мөлшерін, Жоғарғы Сот Кеңесінің және басқа да сот әкімшілігі органдарының жұмыс тәртібін айқындау заңнамалық реттеудің нысанасына айналуы тиіс. Заңда көзделген жағдайларда өз қызметінің ережелерін және жұмыс тәсілдерін сот әкімшілігі органдары өздері бекіте алады.
- Жоғары Сот Кеңесінің рөлін кеңейту, атап айтқанда: судьялардың тәуелсіздігіне төнген қатерлерге қатысты өтініштерін қарау және оларды жою бойынша пәрменді шаралар қабылдау; әділет органдарының бюджетін қалыптастыруға қатысу; соттардың мүдделеріне қатысты заң жобаларын талқылауға қатысу. Кандидаттарды конкурстық іріктеу және қоғамдық пікірталастардан кейін электронды дауыс беру арқылы барлық соттардың судьяларына Жоғарғы Сот Кеңесіндегі судьялар квотасын тағайындау. Кеңес төрағасы оның мүшелерінің көпшілік дауысымен сайланады.
- Жоғарғы Сот Кеңесі мүшелерінің өкілеттіктері басқа, оның ішінде саяси лауазымдардағы (Жоғарғы Сот Төрағасын қоспағанда) қызметті біріктірмей тұрақты негізде (өкілеттілік мерзімі ішінде) жүзеге асырылуы тиіс. Прокурорлар, құқық қорғау жүйесінің өзге де өкілдері, Әділет министрі, Парламент депутаттары Жоғарғы Сот Кеңесінің және сот әкімшілігінің басқа органдарының құрамына кірмеуі керек.
- Президент Жоғарғы Сот Кеңесінің ұсынысы бойынша кандидатқа судьяның өкілеттіктерін бір рет береді, ал судьяны басқа сотқа ауыстыруға қатысты (соның ішінде жоғары деңгейдегі, судьялық қызметтен босату) барлық шешімдерді Жоғарғы Сот Кеңесі қабылдайды. Мұндай шешімнің нақты критерийлерінің болмауына байланысты кейбір судьялардың отставкаға кетуін кейінге қалдыру мүмкіндігі туралы ережелер заңнан алынып тасталады.
- Сот төрағаларын осы соттардың судьялары орталықтан емес, қысқа мерзімге өз арасынан сайлайды. Шағын соттарда (төрт судьяға дейін) судьялар кезекпен сот төрағасы қызметін атқарады. Сот төрелігі академиясы судьяларды көшбасшылық және басқарушылық біліктілік бойынша оқытуды қамтамасыз етеді.
- Сот төрағаларының өкілеттіктері өкілдік функциялармен, сот аппаратының қызметін бақылаумен және істерді қарау мерзімдерін, сондай-ақ этика нормаларын сақтаумен шектелетін болады. Судьялардың мамандануын, демалыстар кестесін, сот қызметіне жаңашылдық енгізу жоспарларын бекіту судьялар отырыстарының функциясына айналады.
- Судьяларға қызметі үшін сыйлықақы тағайындау және марапаттау тәжірибесі тоқтатылады. Судьяларға берілетін жеңілдіктер жүйесі тиісті судьялық сыйақыға ауыстырылады.

Қоғам алдында есеп беретін сот

- Жоғарғы Сот Кеңесінің құрамына азаматтық қоғам өкілдерінің айтарлықтай санын енгізу арқылы судьяларды іріктеу, судьяларды жоғарылату, сондай-ақ оларды тәртіптік жауапкершілікке тарту мәселелерін шешудегі азаматтық қоғамның рөлі күшейтілетін болады. Сондай-ақ, беделді халықаралық сарапшыларды тарту сот билігінің шешімдерінің тиімділігі мен сапасын арттыруға мүмкіндік береді.

- Кадр мәселесін әділ шешудің өте маңызды құрамдас бөлігі судья туралы жан-жақты ақпарат болып табылады. Судья өз отбасының мүліктік жағдайын, сот, прокуратура, адвокатура, мемлекеттік органдардың өкілдерімен туыстық байланыстарын (мүдделер қақтығысын болдырмау үшін) егжей-тегжейлі мәлімдеуге міндетті болады. Мұндай мәлімдемелер жалпыға ортақ болады. Судьяның отбасы пайдаланатын құнды мүліктің шығу тегінің заңдылығын дәлелдеу міндеті судьяның өзіне жүктеледі.
- Заңда судьяның тәртіптік жауапкершілігінің (оның ішінде жұмыстан босатудың), оның ішінде кінә түрін нақты және айқын негіздері айқындалатын болады. Жоғары инстанция пікіріне сәйкес келмейтін заңды саналы түрде түсіндіру судья үшін жағымсыз салдар тудырмауы керек.
- Тәртіптік тәжірибе жұртшылық үшін ашық болады (тәртіптік істерді мәні бойынша қарау, әдетте, жария болады, сондай-ақ тәртіптік шешімдер қабылданады) және судья өз іс-әрекетінің салдарын болжай алуы үшін құқықтық сенімділік қағидатына сәйкес болуы керек.
- Жоғарғы Сот Кеңесінің құрылымында судьяның теріс қылықтары туралы өтініштерді алдын ала зерделеу және айыптауды қолдау үшін тәртіптік инспекция құрылады. Тәртіптік іс жүргізу заңмен бәсекелестік пен теңдік қағидаттарында, қорғау және шағымдану құқықтарын сақтай отырып, алдымен Жоғарғы Сот Кеңесінде, содан кейін Жоғарғы Сотта қаралуы тиіс.
- Судьялардың иммунитетін тек сот функцияларын орындауға қатысты қолдану мүмкіндігімен шектеген жөн. Иммунитет судьяны заңды түрде әкімшілік немесе қылмыстық жауапкершілікке тартудан қорғамауы керек. Судьялардың иммунитетін алып тастау өкілеттігі саяси органдардан Жоғарғы Сот Кеңесіне берілуі керек.

Кәсіби судья

- Бос судьялық лауазымдарға конкурс кандидаттардың өтініштері мен олардың рейтингісі бойынша өткізіледі. Байқау жеңімпазы рейтингтегі ең жоғары позиция (ең көп ұпай саны) бойынша анықталады. Үміткерлерді бағалаудың объективтілігін қамтамасыз ету үшін үміткердің сол немесе басқа артықшылығының салмағын нақты анықтайтын шкала әзірленуі керек.
- Сот төрелігі академиясы алдын ала іріктеуден өткен судьялыққа кандидаттар үшін арнайы курстар мен тағылымдамадан өтуді ұйымдастырады. Судья лауазымына баламалы жол ретінде Сот төрелігі академиясының магистратурасы жойылады.
- Сот төрелігі академиясында судьялардың біліктілігін арттыру әр түрлі тренингтер әзірлеу және ұсыну арқылы судьялардың қажеттіліктерін зерделеу негізінде жүзеге асырылатын болады. Біліктілікті арттыру үшін судьялар кредиттер алады, оны олар өз таңдаулары бойынша Сот төрелігі академиясында немесе басқа тренингтерге қатысу арқылы пайдалана алады. Судьяға кәсіби қызметті бағалау нәтижелері бойынша міндетті курстарды аяқтау үшін қосымша кредиттер тағайындалуы мүмкін.

Қолжетімді, әділ және тиімді сот жүйесі

- Цифрландыру процесінде соттардың фронт-офистері соттарға тікелей қол жеткізудің электрондық құралдарын өз бетінше пайдалана алмайтын және қалай пайдалану қажет екенін білмейтін немесе сапалы байланыс мүмкіндігінен айырылған азаматтар үшін кез келген сотқа қашықтықтан қол жеткізу қызметін көрсетуі керек. Дәл осындай қызметтерді халыққа қызмет көрсету орталықтарымен қатар заңгерлер де азаматтарға ақысыз негізде көрсете алады.

- Азаматтық және әкімшілік сот ісін жүргізуде «бір терезе» қағидасы жұмыс істейтін болады; арыз оның юрисдикциясын анықтайтын кез келген сотқа талап-арызды немесе шағымды арыз берушіге қайтармай-ақ берілуі мүмкін. Сондай-ақ, «Сот кабинетінің» болашақ функционалы іс бойынша соттылық соған жататын сотты анықтауда автоматтандырылған көмек көрсетеді.
- Соттардағы жүктемені реттеу мақсатында бос лауазымдарды уақытша толтыру немесе шамадан тыс жүктемені еңсеру үшін құқық саласының оқытушылары мен адвокаттар қатарынан тартылатын «жұмыспен жартылай қамтылған судьялар» институтын енгізу мүмкіндігін қарастырған жөн.
- Жергілікті өзін-өзі басқару деңгейінде сайланған бітімгершілік сот төрелігі институты да ұсақ даулар бойынша халықтың сот төрелігіне қолжетімділігін қамтамасыз ете алады. Бұл мекемеге институт өз тарихи бастауын Қазақстандағы билер сотынан алатындықтан, оған сенім артуға болады.
- Үлгілі (пилоттық) шешім институты енгізіледі, яғни ұқсас талап-арыздар толқыны туындаған жағдайда, Жоғарғы Соттың бір іс бойынша шешімінің негізінде, осыған ұқсас істердің осы іспеттес шешілуіне рұқсат беруі көзделген.
- Қайталама кассациялық қайта қарау құқықтық сенімділік қағидасына сәйкес келмегендіктен жойылады.
- Сот алдында тараптардың теңдігі қағидатын қамтамасыз ету мақсатында, прокуратура процестік заңнамада процеске қатардағы қатысушыға теңестіріледі және сот актілеріне қадағалауды жүзеге асырмайды. Прокуратура, соттардың өзі де адвокаттардың мемлекет есебінен заң көмегін көрсету жүйесін қайталамауы керек.
- Алқабилер соты оның классикалық үлгісіне көшу арқылы одан әрі жетілдірілетін болады, онда алқабилер қылмыс жасаған айыпталушының кінәсі немесе кінәсіздігі туралы мәселені кәсіби судьядан бөлек шешеді. Алқабилер сотының әрекет ету аясы кеңейеді.

Сот саласындағы инновациялар

- Электрондық сот төрелігі құралдарын әзірлеу әділ сот ісін жүргізу құқығының барлық кепілдіктерінің сақталуына нұқсан келтірмей жүзеге асырылатын болады: сот талқылауының жариялылығы (онлайн кездесулерді трансляциялау қолдау көрсетіледі); ұсталғанның, күдіктінің немесе айыпталушының сотқа жеткізілу құқығы (олар қаласа, судьяның алдына шығарылады); адвокатпен әңгімелесудің құпиялылығына құқығы (клиенттің және адвокаттың/өкілдің өтініші бойынша, құпия кеңес алу үшін кездесулерде үзілістер жасалады) және т.б.
- Мүліктік сот шешімдерінің дұрыс орындалуын қамтамасыз ету үшін онлайн-құрал әзірленіп, қолданысқа енгізіледі. Бұл құрал сот пен сот орындаушысының тіркелген мүлікке және банк шоттарына (оларды орындау ұзақтығы борышкерге өз мүлкін жасыруға мүмкіндік беретін жазбаша құжаттарды пайдаланбай) автоматты түрде тыйым салу үшін қолданылатын болады.
- Тараптар өз істерін олардың жеке қатысуынсыз немесе аудио-бейне форматтағы сот отырыстарымен қарауға келіскен істер бойынша «экстерриториалды соттылықты» енгізу олардың жүктемесін ескере отырып, соттар арасында істерді автоматтандырылған режимде жіктеуге мүмкіндік береді. Қарапайым істердің кейбір санаттарында заң әдепкі қалпы бойынша іс жүргізудің электрондық нысанын қарастыруы мүмкін.

- Үкімдердің дерекқорындағы «ақылды» контекстік іздеуге негізделген сотты болжау құралын процеске әлеуетті қатысушылар да, судьялар да пайдаланады.
- Электрондық зияткерлік жүйе арқылы (нақты медиатордың қатысуынсыз) медиация дауды соттың қатысуынсыз шешудің тағы бір баламалы тәсіліне айналады. Жүйе кездесуді қаламайтын дауласушы тараптарға септігін тигізеді, олардың мүдделерін бекітеді және тараптардың тілектеріне негізделген әртүрлі ымыраға келу нұсқаларын ұсынады.
- Орта мерзімді перспективада жасанды интеллект судьяларға сот шешімінің жобасын ұсынатын болады, ұзақ мерзімді перспективада дауларды шешу жасанды интеллект (робот-судья) арқылы жүзеге асырылуы мүмкін, бірақ мұндай шешімге классикалық сотта дау айту мүмкіндігі бар.

2021 жылдың маусымы

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТЫНДАҒЫ ПРОКУРАТУРАНЫҢ РӨЛІ

I. 2010–2020 ЖЫЛДАРҒА АРНАЛҒАН ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ІСКЕ АСЫРЫЛУЫНА ҚЫСҚАША ТАЛДАУ

2021–2030 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасының осы қысқаша талдауында прокуратура органдарының жұмысына қатысты мәселелеріне баса назар аударылған. Атап айтқанда, шолу 2010–2020 жылдарға арналған Тұжырымдаманың прокуратура органдарына қатысты ережелері ұлттық заңнама мен тәжірибеде қаншалықты толық және жүйелі түрде орындалды деген сұраққа жауап береді.

2010–2020 жылдарға арналған құқықтық саясат тұжырымдамасында Кіріспеде және 3.1-бөлімде прокуратура органдары туралы айтылған. Атап айтқанда, Кіріспеде 2007 жылғы мамырда енгізілген конституциялық өзгерістерге сілтеме жасалады: «*прокуратураның тергеу жүргізу мүмкіндігіне конституциялық тыйым алынып тасталды*».

3.1-бөлімде прокуратураның қызметін жетілдіру, прокуратураның қадағалау қызметінің тиімділігін арттыру, процессуалдық негіздерін жетілдіру, сотқа дейінгі іс жүргізудегі прокуратураның рөлі мен жауапкершілігін арттыру қарастырылған.

*«Жаңа жағдайларға бейімделу және адам құқықтары басым болатын заңнамалық салада нәтижелі жұмыс істеу, ең алдымен, еліміздің құқық қорғау жүйесінің өзегі болып табылатын **прокуратураның қызметін жетілдіруді талап етеді.***

*Прокуратураның негізгі қызметі ретінде оның қадағалау қызметінің **тиімділігін арттыру қажет.***

*Прокуратура органдары қызметінің **процессуалдық негіздерін** одан әрі **жетілдіру** қажет. Осы жұмыс шеңберінде сотқа дейінгі іс жүргізудегі прокурордың рөлі мен жауапкершілігін прокуратура жүзеге асыратын қылмыстық қудалау функциясының құрамдас бөлігі ретінде прокуратура органдарының қоғамға елеулі қауіп пен қиындық тудыратын қылмыстар туралы қылмыстық істерді тергеуі арқылы арттыру қажет.*

Прокуратура органдарының құқық қорғау қызметіне қатысты үйлестіру функциясының тиімділігін, оның ішінде осы функцияны тиісті құқықтық реттеу арқылы одан әрі арттыру қажет».

2010–2020 жылдар аралығында прокуратураның рөлі төмендегідей арттырылды.

2014 жылғы шілдеде Қазақстан Республикасының Қылмыстық процестік кодексі (бұдан әрі — ҚПК) қабылданды, онда сотқа дейінгі тергеп-тексеру кезіндегі прокуратураның функциялары мен өкілеттіктері егжей-тегжейлі сипатталған. Тергеу кезінде прокурорға кең өкілеттіктер берілген. Атап айтқанда, прокурор:

- қылмыстық құқық бұзушылық туралы арызды тіркейді және оны қылмыстық қудалау органына береді немесе өз өндірісіне қабылдайды және сотқа дейінгі тергеп-тексеруді жүзеге асырады;

- бір қылмыстық қудалау органынан келіп түскен қылмыстық құқық бұзушылық туралы арызды және қолда бар материалдарды тергеу құзыретіне және соттылығына қарай береді;
- қылмыстық құқық бұзушылықтар туралы арыздар мен хабарламаларды қабылдау және тіркеу кезінде заңдылықтың сақталуын тексереді;
- оқиға болған жерді қарауға қатысуға, сондай-ақ ҚПК көзделген өкілеттіктері шегінде өзге де әрекеттерді жасауға құқылы;
- жекелеген тергеу әрекеттерін жүргізу туралы жазбаша нұсқаулар береді;
- осы Кодексте көзделген жағдайларда сотқа дейінгі тергеп-тексеруді жүзеге асыратын адамның әрекеттерін және (немесе) шешімдерін келіседі, бекітеді;
- ҚПК-де көзделген жағдайларда және тәртіпте жасырын тергеу әрекеттерінің нәтижелерін сотқа дейінгі тергеп-тексеру материалдарына тіркеу туралы жазбаша нұсқаулар береді;
- иммунитеті және қылмыстық қудалаудан артықшылығы бар адамдарды иммунитетінен айыруға және қылмыстық жауаптылыққа тартуға келісім алу туралы ұсыныс жасайды;
- қылмыстық қудалау органдарынан тексеру үшін қылмыстық істерді, құжаттарды, материалдарды, оның ішінде жедел-ізвестіру, қарсы барлау және жасырын тергеу әрекеттерінің нәтижелерін қабылдайды, қосымша тергеу мерзімі үзілген қылмыстық істерді жібереді;
- заңсыз жасырын тергеу әрекеттерін тоқтатады;
- тергеушінің, анықтаушының, анықтау органының заңсыз қаулыларының, сондай-ақ тергеу бөлімі мен анықтау органы басшыларының, бағынысты прокурордың шешімдері мен тапсырмаларының күшін жояды;
- қылмыстық істі қосымша тергеуге қайтарады немесе сотқа дейінгі тергеп-тексеруді толық көлемде немесе нақты тұлғаларға қатысты тоқтатады;
- сотқа дейінгі тергеп-тексеруді жүзеге асыратын органнан істерді алып тастайды және ҚПК белгіленген тергеу құзыретіне сәйкес басқа сотқа дейінгі тергеп-тексеру органына береді;
- тергеудің объективтілігі мен жеткіліктілігін қамтамасыз ету қажеттілігіне байланысты ерекше жағдайларда қылмыстық қудалау органының немесе қылмыстық процеске қатысушының жазбаша өтініші бойынша істі бір органнан екінші органға береді немесе іс жүргізу барысында қабылдайды және осы Кодексте белгіленген тергеу юрисдикциясына қарамастан оларды тергейді;
- Қылмыстық кодекстің 17-тарауында көзделген азаптаулар, қылмыстық құқық бұзушылықтар туралы істер бойынша сотқа дейінгі тергеп-тексеруді жүзеге асыруға құқылы;
- Бас Прокурор ерекше жағдайларда өз бастамасы бойынша осы Кодексте белгіленген тергеу құзыретіне қарамастан, сотқа дейінгі тергеп-тексеруді жүргізуді прокурорға тапсыруға құқылы;
- ҚПК-де белгіленген жағдайларда және тәртіппен сотқа дейінгі тергеп-тексеру мерзімін ұзартады, сондай-ақ ҚПК 192-бабының жетінші және сегізінші бөлімдерінде көзделген жағдайларда тергеу мерзімін белгілейді;

- ҚПК-де тергеу судьясының құзыретіне жатқызылған мәселелерді қарау кезінде сот отырыстарына қатысады;
- заңмен белгіленген қамаудағы адамдарды ұстау тәртібі мен шарттарының сақталуын тексереді;
- айыптау актісін, қылмыстық теріс қылық туралы хаттаманы, жазбаша іс жүргізуді қолдану туралы қаулыны бекітеді, айыпталушыны сотқа береді және қылмыстық істі мәні бойынша қарау үшін сотқа жібереді;
- сотқа дейінгі тергеп-тексеруді жүзеге асыратын адамның қылмыстық істі немесе қылмыстық қудалауды толық немесе ішінара тоқтату туралы қаулысын бекітеді;
- Сот бұйрығы бойынша тергеу әрекеттерін ұйымдастырады, оның нәтижелерін сот прокурордың талабы бойынша іс материалдарына тіркейді;
- процессуалдық келісімге бастамашылық танытады және жасайды;
- ҚПК-де көзделген өзге де өкілеттіктерді жүзеге асырады⁹.

Сонымен қатар, 2017 жылғы маусымда «Прокуратура туралы» Қазақстан Республикасының Заңы қабылданды, онда ТҚҚ және жасырын тергеу әрекеттерінің заңдылығын сақтауды қадағалаудағы прокуратураның рөлі сипатталған.

Осылайша, заңнамалық деңгейде прокуратураға сотқа дейінгі тергеп-тексеруді тікелей прокурордың толық бақылау, үйлестіру және жүзеге асыру құқығы берілді.

Сонымен бірге, прокуратура туралы заңнамада тұжырымдамада айтылған прокуратура органдарының жауапкершілігіне қатысты өте қысқа сипаттама берілген. Атап айтқанда, «Прокуратура туралы» Заңда прокуратура органдарының жауапкершілігі мәселесі өте қысқаша қарастырылған. Мысалы, 46-баптың 1-тармағында: *«Прокуратура органдарының қызметкерлері өз қызметі барысында заңда белгіленген жауаптылықта болады»* делінген. Сонымен қатар, заң мұндай жауапкершіліктің тәртібін ешқандай түрде сипаттамайды. Онда мұндай жауапкершілікті көздейтін заңнамалық актілердің нормаларына да сілтеме жасалмаған.

II. 2030 ЖЫЛҒА ДЕЙІНГІ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ЖОБАСЫНА СЫНИ ШОЛУ¹⁰

2030 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасының жобасына бұл сыни шолуда прокуратура органдарының жұмысына қатысты мәселелерге баса назар аударылған. Атап айтқанда, шолу екі негізгі сұраққа жауап береді:

- Прокуратура саласындағы негізгі проблемалық мәселелер қандай және 2030 жылға дейінгі жаңа тұжырымдама жобасы олардың оңтайлы шешімін ұсына ма?

⁹ ҚР ҚПК, 193-бап.

¹⁰ 2021-2030 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасы жобасының мәтінімен келесі сілтеме бойынша танысуға болады: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=7553105>.

- Прокуратура органдарын дамыту үшін халықаралық стандарттар мен озық тәжірибелерді ескере отырып, қандай шешімдерді ұсынуға болады?

Прокуратура саласындағы негізгі проблемалық мәселелер

2018 жылы ЕҚЫҰ-ның Шығыс әріптестігінің Армения, Әзірбайжан, Беларусь, Грузия, Молдова және Украинаны қамтитын алты еліндегі прокуратура органдарының функционалдық тәуелсіздігі проблемаларына зерттеу жүргізілді. Бізге осы елдердің бірқатарында анықталған проблемалар Қазақстан Республикасының прокуратура органдары үшін де өзекті болып табылады.

Атап айтқанда, Есепте¹¹ сол елдердегі прокуратура органдарының функционалдық тәуелсіздігіне¹² қатысты келесі проблемалар анықталған:

- прокуратура органдарындағы функционалдық тәуелсіздік әлсіз және қылмыстық сот төрелігі жүйесінің дамуына үлкен қиындық туғызады;
- сол елдердің прокуратурасы туралы халықаралық және ұлттық заңнамасында прокурорлардың тәуелсіздігінің әртүрлі кепілдіктері көрсетілгенімен, іс жүзінде бұл кепілдіктердің көпшілігі орындалмайды немесе еленбейді;
- іс жүзінде, негізгі процессуалдық шешімдерді жоғары тұрған прокурормен талқылау арқылы басшылықтан бейресми «мақұлдау» алу көбінесе сот ісін жүргізудің міндетті шарты болып саналады;
- төменгі прокурорларға ауызша (тиісті құжат алмасусыз) ұйғарым мен нұсқаулар беру тәжірибесі кең таралған;
- прокуратура органдарында істерді бөлуді жоғары тұрған прокурорлар өздерінің дискрециялық өкілеттіктері негізінде жүзеге асырады. Сонымен қатар, прокурорлардың дискрециялық өкілеттіктерді жүзеге асыру бойынша жеткілікті дайындығы жоқ;
- Кеңес Одағындағы бұрынғы жүйенің мұрасы ретінде саналатын, прокуратура органдарының басшылары бүкіл басқару тізбегіне (оның ішінде бейресми әсер етуді қоса алғанда) күшті ықпалы бар;
- барлық прокурорлар өздерінің мансаптық өсуі, жалақысы мен сыйақысы, қызметін бағалау және жазалау мәселелері бойынша негізінен прокуратура органының басшысына тәуелді;
- жоғары тұрған прокурорларды іріктеу және тағайындау өзін-өзі басқару органдарына жүктелген жағдайдың өзінде де, іс жүзінде прокуратура жүйесінің басшылары процеске әлі де айтарлықтай ықпал етеді;
- төменгі санаттағы прокурорлардың қызметін бағалау, оларға сыйақы төлеу және жоғарылатылу мәселелері бойынша шешімдер қабылдауда жоғары басшылық маңызды рөл атқарады;

¹¹ Қажеттіліктерді бағалау есебінің (бұдан әрі — Есеп) орыс тіліндегі нұсқасы: Шығыс Еуропа қатысушы мемлекеттеріндегі прокурорлардың функционалдық тәуелсіздігін нығайту мына сілтемеде <https://www.osce.org/files/f/documents/3/5/447865.pdf>.

¹² Прокурорлардың функционалдық дербестігін олардың негізгі процессуалдық шешімдерді қабылдау қабілеті ретінде анықтауға болады, оның ішінде мыналарға қатысты: қылмыстық қудалауды қозғау; істерді қабылдау; басшылықтың алдын-ала келісімінсіз істі заңнамалық, дәлелдемелер мен жеке соттылық негізінде жоғары тұрған сотқа шағымдану.

- қылмыстық сот төрелігінің иерархиялық жүйелері билік тізбегі бойынша сыртқы әсерге қатысты (мысалы, саяси көшбасшылар) осал болады. Бұл әсіресе төменгі сатыдағы прокурорларға және олардың жеке істер бойынша шешімдеріне бейресми, ашық емес және жауапсыз әсер ету мүмкіндігіне байланысты айқын көрінеді¹³.

Сонымен қатар зерттеу аға прокурорлардың, соның ішінде прокуратура органдары басшыларының төменгі санаттағы прокурорларға елеулі ықпалын түсіндіретін бірқатар факторларды анықтады:

- (1) прокуратура қызметіндегі қалыптасқан иерархиялық дәстүрге сәйкес бағынысты прокурорлар өздерінің басшыларының бейресми кеңестері мен нұсқауларынсыз маңызды шешімдерді сирек қабылдайды;
- (2) прокурорлардың қызметін бағалауда маңызды сапалық көрсеткіштер ескерілмей, қылмыстардың ашылуы мен айыптау үкімдерінің деңгейіне байланысты болып қала береді;
- (3) кіші прокурорлардың тәжірибесінің, дайындығының және өзіне деген сенімінің болмауы;
- (4) жалақы мөлшері прокуратура органдары басшылары шешімдерінің жеткілікті деңгейде айқын болмауына байланысты болып қала береді;
- (5) прокуратураның өзін-өзі басқару органдарының болмауы немесе олардың дербестігінің болмауы;
- (6) прокурорларды іріктеу, тағайындау, жоғарылату, қызметін бағалау және жазалау тетіктері ашық емес, біржақты және еңбек нәтижелеріне негізделмеген.

Ұсынылып отырған 2030 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасының жобасында облыстағы прокурорлардың функционалдық дербестігін нығайту туралы ештеңе айтылмаған. Біздің ойымызша, бұл — Тұжырымдама жобасы авторларының елеулі олқылығы. Оның орнына Тұжырымдама жобасында прокурордың келісімімен кепілді қолдану туралы айтылған. Біздің ойымызша, бұл мәселе прокуратура органдарының құзыретіне жатпайды және қазіргі Қылмыстық процестік кодексінде талап етілетіндей, ұйқамақпен және қамауға алумен қатар баламалы бұлтартпау шараларының бірі ретінде тек сотпен шешілуі тиіс.

Сонымен қатар, жобада мынадай ұсыныс бар:

«Прокуратураның қадағалауы азаматтар мен бизнес жүгінетін проблемаларды тиімді шешуге, прокурордың өкілеттіктерін және шектелмеген адамдар тобының, қоғам мен мемлекеттің құқықтарын тиімді қорғау жөніндегі құралдарды нақты құқықтық регламенттеуге қайта бағдарланатын болады.

Прокуратураның қызметі оның әлеуметтік-экономикалық саладағы қатысуын кеңейте отырып, заңдылықтың бұзылуының кез келген көріністеріне уақтылы ден қою үшін алдын ала қадағалауға бағытталатын болады. Әрине, бұл халықтың шағымдары үшін бірқатар алғышарттарды жояды, қоғамдағы шиеленіс пен жанжалды жеңілдетеді»¹⁴.

Бұл ұсыныс бізді қатты алаңдатады. Бұл ұсыныстың мазмұны өте түсініксіз. «Азаматтар мен бизнес жүгінетін проблемалар», «шектелмеген адамдар тобының, қоғам мен мемлекеттің», «заңдылықтың бұзылуының кез келген көріністеріне», «әлеуметтік-экономикалық саладағы

¹³ Есеп, жоғарыдағы 3-ші сілтеме, §§ 19–25.

¹⁴ 2021–2030 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасы жобасының 5-бөлімі.

қатысуын кеңейте отырып» деген сөздер нені білдіреді? Тұжырымдама жобасының авторлары прокуратураға бизнес өкілдері арасындағы азаматтық құқықтық қатынастарды реттеу бойынша шексіз құзіреттілікті беруді ұсынып отырғандай әсер қалдырады. Жоба авторлары бұл құқықтық қатынастарға прокуратура өкілдерін қандай негізде, қандай мақсатпен енгізбекші екені бізге түсініксіз.

Біздің ойымызша, прокурорларды бұл қатынастарға енгізу билікті асыра пайдалану, құқық қорғау органдарының сыбайлас жемқорлық мүмкіндіктерін арттырады және Тұжырымдама жобасының авторлары айтқандай, «қоғамдағы шиеленіс пен жанжалды ешбір жағдайда жеңілдетпейді». Азаматтық даулар және басқа да құқықтық қатынастар азаматтық заңнамамен реттеледі және Қазақстан Республикасының азаматтық істер жөніндегі соттарының құзыретіне жатады. Осыған байланысты, прокурорлардың қадағалау функцияларын кеңейту және қылмыстық процесте прокурорлардың функционалдық дербестігін нығайтуға назар аудару туралы бұл ұсынысты толығымен алып тастау ұсынылады.

Прокуратура органдарын дамыту үшін ұсынылатын шешімдер

Прокуратураның жұмысын реттеу саласындағы халықаралық тәжірибе прокуратураның функционалдық дербестігін нығайтудың келесі шешімдерін ұсынады.

Біріншіден, көптеген елдердің прокуратура органдары төменгі санаттағы прокурорларға үлкен дискрециялық өкілдіктер береді. Көптеген елдерде төменгі санаттағы прокурорлардың функционалдық тәуелсіздігінің негізгі проблемаларының бірі — жоғары тұрған басшылықтың рұқсатынсыз өз бетінше шешім қабылдауға дискрециялық өкілеттіктердің болмауы немесе басшылықтың төменгі тұрған прокурорлардың функционалдық тәуелсіздігін құрметтеуге дайын болмауы болып табылады. Төменгі санаттағы прокурорларға үлкен функционалдық тәуелсіздік беруге мүдделі елдер англо-саксондық құқықтың кейбір юрисдикцияларында қолданылатын үлгіні қарастыра алады. Мысалы, Англияда, Канадада, Ирландияда және АҚШ-та бағынысты прокурорлар кәсіби функционалдық тәуелсіздіктің жоғары дәрежесін пайдаланады. Дегенмен де, ондай өкілеттіктердің өз шегі бар. Қабылданған шешімдердің біркелкілігі мен бейтараптығын қамтамасыз ету үшін жазбаша нұсқаулар бар.

Мысалы, Англиядағы прокурорлар қылмыстық қудалау туралы шешім қабылдаған кезде істің қоғамдық мүддеге сәйкестігін, сондай-ақ оның дәлелдемелік жағынан негізділігін тексеріп, бағалауы керек. Патшалық қылмыстық прокуратураның кодексіне сәйкес, тексерудің анықтау сатысында «прокурор әрбір тағылған айып бойынша күдіктілердің әрқайсысын соттау үшін нақты негіздер беретін жеткілікті дәлелдемелердің бар екенін анықтауы тиіс. Прокурор істің қорғаушы тарабымен қалай сипатталатынын және бұл айыптау үкіміне қалай әсер ететінін болжауы керек. Егер іс тексерулердің дәлелдеу сатысынан сәтті өтпесе, ол қаншалықты маңызды болса да, әрі қарай жалғастыра алмайды». Қоғамдық мүдделерге қайшы келетін жағдайларды қоспағанда, прокурор айыптауды растайтын жеткілікті дәлелдемелердің бар екеніне қанағаттанса, ол айыптауды жалғастыруы керек. Мұндай тексеру кезінде прокурор Кодексте көрсетілген барлық шарттарды ескеруі тиіс. Бұл талаптар прокурордың істі қоғам мүдделеріне сәйкестігін бағалауға мүмкіндік береді. Кодекстегі талаптардың тізбесі келесі мәселелерді қамтиды: (а) Қылмыс қаншалықты ауыр? (б) Күдікті қаншалықты кінәлі? (в) Жәбірленушіге келтірілген зардап қандай? (г) Қылмыс жасаған кезде күдікті 18 жасқа толмаған болды ма? (д) Қоғам қандай әсер етті? (е) Жауапкершілікке тарту пропорционалды реакция болып табылады ма? (ж) Ақпарат көздері қорғауды талап етіп отырма? Ұқсас ережелер мен стандарттар англо-саксон құқығының басқа юрисдикцияларында кездеседі¹⁵.

¹⁵ Есеп, жоғарыдағы 3-ші сілтеме, §§ 105–107.

Екіншіден, соңғы жылдары көптеген елдерде сот кеңестерімен қатар прокуратураға өзін-өзі басқару органдары ретінде танылатын прокурорлық кеңестер енгізіліп, оларға кең өкілеттіктер берілді. Бұрынғы КСРО-ның кейбір елдерінде әртүрлі өзін-өзі басқару органдары, соның ішінде прокурорлық кеңестер құрылды, мұндай елдер қатарында Грузия, Молдова және Украина. Хорватия мен Сербия сияқты ЕҚЫҰ-ға мүше басқа мемлекеттер де прокурорлар кеңестерінің басқаша үлгісін қабылдады. Кейбір юрисдикцияларда судьялар мен прокурорлардың бірлескен кеңестері бар. Екі түрлі модельдің өмір сүруінің себебі, кейбір мемлекеттерде прокурорлар сот жүйесінен тыс заңгерлер болып саналса, басқа елдерде судьялар мен прокурорлар бір магистрат кәсібінің өкілдері болып табылады. Екі модельді де прокурорлардың тәуелсіздігін нығайтудың өміршең нұсқалары ретінде қарастыруға болады. Прокурорлар мен магистранттар кеңестері прокурорларды тағайындау, прокурорлардың қызметін бағалау нәтижелері бойынша шағымдарды тыңдау, тәртіптік жауапкершілікке тарту туралы істерді тыңдау және шешімдер қабылдау, прокурорларды ауыстыруды келісу және т.б. қоса алғанда, әртүрлі функциялар мен міндеттерді атқара алады.

Тәуелсіз прокурорлық кеңестердің мысалы ретінде 11 мүшеден тұратын Хорватия Мемлекеттік прокурорының кеңесін (Državnoodvjetničko vijeće) қарастыруға болады: жеті прокурор, екі заң профессоры және Хорватия парламентінің екі депутаты. Прокурорлар жергілікті, округтік және Бас прокуратура өкілдерінен тұрады. Кеңес мүшелерін прокурорлар арасынан барлық прокурорлар мен прокурордың орынбасарлары тікелей сайлау арқылы сайлайды. Кеңес мүшелері — университеттердің заң профессорлары факультет кеңестерінің ұсыныстары негізінде республиканың түкпір-түкпірінен заң факультеттерінің барлық профессорларымен сайланады¹⁶.

Үшіншіден, прокуратура қызметкерлерінің жұмысын бағалау жүйесін өзгерту. Прокурорлардың қызметін бағалауда тек қана немесе басымдық ретінде сандық көрсеткіштерді пайдалану Еуропалық прокурорлар консультативтік кеңесінің (ЕПКК) ұстанымына сәйкес келмейді. ЕПКК пікірінше, «сандық көрсеткіштер (істердің саны, сот талқылауының ұзақтығы сияқты) жалпы органның да, жеке прокурорлардың да тиімділігін бағалаудың жалғыз критерийі болмауы керек. [...] Сот төрелігінің «сапасын» сот жүйесінің «өнімділігінің» синонимі ретінде ғана түсінуге болмайды»¹⁷. Венецияндық комиссияның ұстанымды да осындай: «Ұсынылған кейбір қосалқы критерийлер (әсіресе сандық өлшемдер) жұмыс жүктемесін өлшеу олардың ауырлығы мен күрделілігін есепке алмастан істердің санын жай ғана санаумен шектелмейтінін қамтамасыз ету үшін мұқият қарастыруды талап етеді. Айыптау үкімдерінің саны ешбір жағдайда критерий болмауы керек. Ешбір прокурордың айыпталушының сотталуына жеке мүддесі болмауы керек. [...] Сол сияқты, сәтті апелляциялардың көрсеткіші де негізгі критерий болмауы керек»¹⁸.

Кейбір ТМД елдерінде сапалық және сандық көрсеткіштерге бағытталған бағалау жүйелері қазірдің өзінде енгізілген. Мысалы, жақында Молдова прокурорларының Жоғарғы Кеңесі бағалаудың жаңа жүйесін әзірледі¹⁹. Бұл жүйеге сәйкес, прокурорларды жеті адамнан тұратын

¹⁶ Сол жерде, §§ 110–111.

¹⁷ ЕПКК, Еуропа прокурорларының консультативтік кеңесінің «Прокурорлар жұмысының, оның ішінде терроризмге және ауыр және ұйымдасқан қылмысқа қарсы күрестегі сапасы мен тиімділігі туралы» № 11 (2016 ж.) қорытындысы, Страсбург, 8 қараша 2016 жыл, 38-тармақ.

¹⁸ Венецияндық комиссия, Черногория прокуратурасы туралы заң жобасы бойынша аралық пікір, Страсбург, 15 желтоқсан 2014 жыл, 86–88-тармақтар.

¹⁹ Прокурорлардың қызметін бағалау жөніндегі кеңесті ұйымдастыру және оның жұмыс істеу тәртібі және прокурорлардың қызметін бағалау әдістемесі туралы ереже, Прокурорлардың жоғары кеңесінің 2016 жылғы 22 желтоқсандағы No 12-256/16 шешімімен бекітілген.

прокурорлардың қызметін бағалау жөніндегі Кеңес бағалайды. Бағалау төрт жыл сайын жүргізіледі.

Молдовада прокурорлардың біліктілігін бағалау төрт кезеңнен тұрады: а) прокурорлардың өзін-өзі бағалауы; (b) Кеңес баяндамашысының прокурорды бағалауы; (c) басқарманың бағалау алдындағы сұхбаты; және (d) Кеңестің прокурорды бағалауы. Бұл бағалау келесі критерийлерге негізделген: а) жалпы прокурор жұмысының сапасы; b) қылмыстық қудалау сатысындағы прокурордың жұмысы; в) қылмыстық сот ісін жүргізу сатысындағы прокурордың жұмысы; d) прокурордың өзінің кәсіби міндеттерін орындауға дайындығы мен уақтылылығы; е) прокуратураның институционалдық ережелерін сақтауы; (e) интеграция және коммуникация дағдылары; (g) бедел мен адалдық²⁰.

Төртіншіден, нақты тәртіптік құқық бұзушылықтарды енгізу. Кейбір елдерде тәртіптік құқық бұзушылықтардың тізімі тым жалпыланған болып келеді. Кейбір елдерде сарапшылар прокурорлық құқық бұзушылықты бірнеше түрге бөледі. Мысалы, американдық ғалымдар теріс қылықтың 13 түрлі категориясын ажыратады: айыптау функциясын теріс пайдалану, дәлелдемелерді жария етпеу; бұқаралық ақпарат құралдарын теріс пайдалану; кінәні мойындау туралы мәміле бойынша келіссөздер жүргізу кезіндегі теріс қылық; міндеттерді орындауды негізсіз кешіктіру; алқабилерді іріктеу кезінде прокурорлық өкілеттіктерді асыра пайдалану; дәлелдемелерді ұсыну кезіндегі теріс қылық; сот-медициналық сараптама жүргізу кезінде тәртіпсіздік; үкім шығарудағы теріс қылық; үлкен қазылар алқасымен қарым-қатынастағы тәртіпсіздік; сот процесін теріс пайдалану; сот талқылауы кезінде процессуалдық нормаларды бұзу; айыптау үкімін шығару және айыптау тарапының кінәсі бойынша қылмыстық жауаптылыққа қайта тарту²¹.

Бесіншіден, тәртіптік жазалардың тізбесін кеңейту және нақтылау. Кейбір елдердің прокуратура туралы заңдарында тәртіптік жазалардың шектеулі ауқымы қарастырылған. Бұл әрқашан прокурорға қатысты тиімді және әділ тәртіптік шара қолдануға мүмкіндік бермейді. Кейбір елдердің заңнамалық актілерінде айыппұлдардың толығырақ тізімі бар. Мысалы, Франция магистраттарының мәртебесі туралы заң сегіз түрлі жазаны қарастырады: 1) прокурордың жеке ісіне жаза отырып, сөгіс; (2) басқа жерге ауыстыру; (3) функциялардан айыру; (4) лауазымын төмендету; (5) жалақыны толық немесе ішінара ұстап қалу арқылы бір жылдан аспайтын мерзімге қызметінен шеттету; (6) лауазымын төмендету; (7) міндетті зейнеткерлікке шығу және (8) зейнетақымен немесе құқығынсыз қызметтен шығару²². Тәртіптік жазалардың ұқсас тізімі Швейцарияда да бар: (1) ескерту; 2) сөгіс; (3) айыппұл; (4) жалақыны қысқарту; (5) лауазымынан шеттету; (6) лауазымын төмендету және (7) жұмыстан шығару²³.

²⁰ Сол жерде, 7.1.-тармақ.

²¹ Мәселен, Беннетт Л.Гершманды қараңыз, Прокурордың теріс қылықтары, 2-басылым, Thomson Reuters және Джозеф Ф.Лоулесс, Прокурордың теріс қылықтары: заң, процедура, нысандары, 4-басылым, LexisNexis (2008). Bennett L. Gershman, Prosecutorial Misconduct, 2nd ed. Thomson Reuters (2018) and Joseph F. Lawless, Prosecutorial Misconduct: Law, Procedure, Forms, 4th ed., LexisNexis (2008)].

²² Глэдис Жильерон, «Құрама штаттардағы және Еуропадағы прокурорлар: Швейцария, Франция және Германияға баса назар аударатын, сараптама талдау жасау» Springer баспасы (2014), Gwladys Gillieron, Public Prosecutors in the United States and Europe: A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany, Springer (2014)].

²³ Сол жерде, 256-бет.

III. 2030 ЖЫЛҒА ДЕЙІН ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ЖОБАСЫНА ЕНГІЗІЛЕТІН ҰСЫНЫСТАР

1. Халықаралық²⁴ және өңірлік стандарттар²⁵ прокурорлардың шешім қабылдауда тәуелсіз болуы үшін мемлекеттерге прокурорларға жеткілікті кепілдіктер беруді ұсынады (кейбір жағдайларда судьяларға²⁶ берілетін кепілдіктерге теңестірілген). Прокуратураның биліктің атқарушы және заң шығарушы тармақтарынан институционалдық және функционалдық дербестігін күшейту қажет. Сонымен қатар, прокуратура органдары сот жүйесінен қатаң түрде бөлініп, прокурорлар судьялардың тәуелсіздігі мен бейтараптығын құрметтеуі тиіс.
2. Прокуратура органдары басшыларының бірінші кезекте аға прокурорлар қызметін атқара алатын (аса ауыр істер бойынша жұмыс істейтін) басқару функцияларын орындауын қамтамасыз ету қажет. Жалпы ереже бойынша, жоғары тұрған прокурорлар төменгі санаттағы прокурорларға жүктелген қылмыстық істерді тергеу мен қудалауға араласпауы керек. Аға прокурорлар ерекше маңызды істерді, атап айтқанда, құқықтық нқағидалар мәселелерін қозғайтын істерді қарауға белсене қатыса алады. Ондай істерге қатысу алдын-ала анықталып қойылуы тиіс. Сондай-ақ, заң прокурорлар тобына маңызды істерге қатысуға рұқсат беруі мүмкін, бұл ретте, топ жетекшісі шешім қабылдауда шешуші дауысқа ие болуы керек (бірақ басқа прокурорлардың пікірлері ескерілуі тиіс).
3. Прокуратура органдарының басшыларына төмен санаттағы прокурорлардың қарауындағы жекелеген істер бойынша тергеуге және/немесе қылмыстық қудалауға араласуға заң тікелей рұқсат берген жағдайларда олардың шешімдерінің күшін жойған кезде, жоғары тұрған прокурорлар себебі негізделген жазбаша ұйғарым жасауға міндетті.
4. Прокурорлардың мерзімді міндетті жиналыстар туралы егжей-тегжейлі жазба жүргізуі маңызды. Мұндай отырыстарда төменгі санаттағы прокурорлар прокуратура органдарының басшыларына өздерінің қарауындағы істер бойынша тергеп-тексерудің немесе қылмыстық қудалаудың барысы туралы баяндайды, сондай-ақ одан әрі іс жүргізу жөнінде нұсқаулар алады. Прокуратура органдарының басшыларынан төмен тұрған прокурорлар алған барлық нұсқауларды оларға жазбаша түрде беруді және қызметтік отырыстардың хаттамаларында ресімдеуді талап ету қажет. Мұндай нұсқауларды беру кезінде жоғары тұрған прокурорлар төменгі санаттағы прокурорлардың процессуалдық шешімдерді қабылдаудағы функционалдық дербестігін құрметтеуге міндетті. Істің түпкілікті нәтижесі туралы, мысалы, істі сотқа беру немесе одан бас тарту туралы шешімге қатысты ауызша немесе жазбаша нұсқаулар берілмеуі керек. Тек қана процессуалдық олқылықтарды, заңға сәйкес келмейтін шешімдерді немесе қолда бар дәлелдемелерді түзету туралы нұсқаулар берілуі мүмкін. Мұндай нұсқаулар адам құқықтарын бұзу фактілеріне және қосымша тергеу әрекеттерін жүргізуге де қатысты болуы мүмкін.
5. Қылмыстық істерді тергеу (қылмыстық іс қозғау, айыптау, істі қысқарту, айыптау актісін растау және істі сотқа жіберу) кезінде барлық маңызды шешімдерді прокуратура органы басшысының ресми немесе бейресми бекітуінсіз прокурорлардың өз бетінше қабылдауын

²⁴ «Прокурорлардың негізгі міндеттері мен құқықтары туралы кәсіби жауапкершілік стандарттары мен ережелері», Халықаралық прокурорлар қауымдастығы, 23 сәуір 1999 ж., https://www.iap-association.org/getattachment/5f278b49-dd58-49ee-97d0-3d2d51a1af37/IAP_Standards.aspx.

²⁵ Қылмыстық сот төрелігі жүйесіндегі прокуратураның рөлі туралы Еуропа Кеңесі Министрлер Комитетінің Rec(2000)19 ұсынысы, 6 қазан 2000 жыл, <https://rm.coe.int/16804be55a>.

²⁶ Еуропа Кеңесі министрлер комитетіне ұсынуға арналған Еуропа прокурорларының консультативтік кеңесінің (ЕПКК) «Прокурорлардың тәуелсіздігі, есептілігі және этикасы туралы» № 13 қорытындысы, Страсбург, 23 қараша 2018 жыл.

қамтамасыз ету қажет. Әсіресе, ықпалы зор тұлғаларға (бизнесмендерге немесе саясаткерлерге) қатысты істерді қарау кезінде, сондай-ақ мемлекеттік органдар азаптау, адамгершілікке жатпайтын немесе ар-намысты қорлайтын әрекеттер немесе сыбайлас жемқорлық әрекеттері сияқты заңсыз әрекеттерде көрініс тапқан жағдайларда прокурорлардың тәуелсіздігін қамтамасыз ету қажет. Жоғары тұрған прокурордың мақұлдауын талап ететін жалпы тәжірибедегі барлық критерийлер мен ерекшеліктерді нақты реттеу қажет.

6. Істі объективті және бейтарап бөлу механизмін әзірлеу және енгізу маңызды. Бұл механизм әрбір жаңа істі оның мамандануын, құзыретіндегі істердің санын, жұмыс көлемін және тәжірибесін ескере отырып, кездейсоқ тағайындауға негізделуі мүмкін. Прокуратура органдары прокурорлардың мамандануын ынталандыруы керек.
7. Прокурорлардың функционалдық дербестігі мен автономдығына қатысты Бас прокуратураның қолданыстағы нормативтік құқықтық актілерін енгізу немесе жетілдіру қажет. Бұл нормативтік құқықтық актілерде төмен тұрған прокурорлар, олардың басшылығы мен прокуратура органдары басшыларының көптеген мәселелер бойынша өзара қарым-қатынастары, соның ішінде тергеу немесе қылмыстық жауапкершілікке кімдер жауапты екендігі нақты анықталуы керек.
8. Функционалдық дербестік жөніндегі ішкі саясатты сақтау үшін заңнамада жауапкершіліктің нақты анықтамасын (барлық деңгейдегі прокурорлар үшін, оның ішінде тиісті тәртіптік жазалау шаралары үшін белгіленген) қамтамасыз ету қажет. Бұл ретте, прокурордың адалдықпен қабылдаған шешімдері оның іс-әрекетінде өрескел немқұрайлылық белгілері болмаған жағдайда оны тәртіптік жауапкершілікке тартуға негіз бола алмайтынын қамтамасыз ету маңызды. Жалпы тәртіптік жаза қызметкердің қызметін бағалау шеңберінде анықталатын прокурордың қанағаттанарлықсыз жұмысына байланысты емес, ол орынсыз мінез-құлық көрсеткен жағдайда ғана туындауы керек.
9. Прокурорлар қызметін қылмысты ашу және ақтау үкімдерінің көрсеткіштеріне негізделмей бағалау жүйесін әзірлеу және енгізу қажет. Оның орнына жұмысты бағалауда прокурордың біліктілігіне назар аудару керек, оның ішінде ол келесі факторларды қамтуы мүмкін: кәсіби біліктілік (заңды білу, сотта дәлелдемелерді ұсына білу, өтініштер мен басқа да процессуалдық құжаттарды жаза білу); тұлғалық (жұмыс жүктемесін көтере білу, өз бетінше шешім қабылдау қабілеті); әлеуметтік (әріптестермен жұмыс істей білу; сотқа, қорғау тарабына және зардап шеккен тарапқа құрметпен қарау). Әкімшілік лауазымға көтерілу мәселесін қарастыру кезінде көшбасшылық дағдыларды да ескеру және бағалау қажет.
10. Прокуратура органдары мерзімді түрде, мысалы, төрт жылда бір рет сол және басқа прокуратура органдарының прокурорларынан тұратын коллегия арқылы барлық қызметкерлердің қызметін бағалауды жүргізуі тиіс. Прокуратура органы басшысы мен тікелей жоғары тұрған прокурордың төмен тұрған прокурорлардың қызметін бағалауда жалғыз өзінің шешуші дауысы болмауы керек. Бағалау нәтижелері прокурорларға қолжетімді болуы тиіс. Ол бағалау нәтижелері бойынша өз ескертулерін жіберуге, сондай-ақ қажет болған жағдайда оларды сотта даулауға құқылы болуы тиіс.
11. Егер сыбайлас жемқорлық әрекеті сияқты теріс қылықтарға күдіктенуге негіз болмаса, өздері қараған істер бойынша ақтау үкімдерінің болуы себепті прокурорлардың тәртіптік тергеп-тексеруге және/немесе өндіріске тартылмауын қамтамасыз ету қажет. Прокурорларға берілетін үстемақылар қылмыстың ашылуы мен ақтау үкімдеріне байланысты болмауы керек.
12. Прокурорлардың өзін-өзі басқару органдарын (прокурорлық кеңестер және/немесе біліктілік және тәртіптік комиссиялар) құру қажет. Мұндай органдардың негізгі функцияларына

басқалармен қатар мыналар кіруі керек: қылмыстық қудалауға кандидаттарды іріктеу процесін ашық жүргізу; прокурорлардың қызметін жоғарылату және прокурорларға қатысты тәртіптік мәселелерді қарау.

- 13.** Өзін-өзі басқару органдарының құрамына сайланбалы прокурорлар, сондай-ақ басқа да топтар, оның ішінде азаматтық қоғам өкілдері кіруі керек. Саяси тағайындауларға жол бермеу керек. Өзін-өзі басқару органдарының Бас прокуратурадан құрылымдық жағынан да, қаржылық жағынан да тәуелсіз болуыңамтамасыз ету қажет.
- 14.** Прокуратура органдары сот талқылауы ақтау үкіміне немесе прокурор сұраған үкімге қарағанда жеңілірек үкім шығаруға әкеп соққан жағдайларда, прокурорларға қатысты тәртіптік іс қозғау тәжірибесін жоюы керек. Айыпталушыны соттауды қамтамасыз етпегені үшін прокурорлар тәртіптік жауапкершілікке тартылмауы керек.
- 15.** Заңнамалық деңгейде қызметтік теріс қылық жасаған прокурорларға қолданылуы мүмкін тәртіптік жазалау шараларының прогрессивті және егжей-тегжейлі тізбесі енгізілуі тиіс. Прогрессивті тізімде тәртіптік құқық бұзушылықтардың кеңірек тізімі болуы керек.
- 16.** Заңсыз қаулылар немесе прокурор келіспеген қаулылар шығарған судьяларға қатысты қылмыстық істерді қозғау тәжірибесін тоқтату қажет. Прокурорлар заңсыз деп танылған шешімдер мен ұйғарымдарға, негізінен, апелляциялық шағым арқылы дау айтуы керек. Прокурорлар судьяларға қарсы қылмыстық істерді тек теріс пиғыл немесе билікті қасақана асыра пайдалану жағдайларында ғана қозғауы керек.
- 17.** Қылмыстық кодекстің 418-бабы «Қасақана әділетсіз үкім, шешім немесе өзге де сот актісін шығару» алып тасталуы тиіс.

2021 жылдың маусымы

ЗАҢ КӘСІБІ ЖӘНЕ ЗАҢ КӨМЕГІ

1. 2010–2020 ЖЫЛДАРҒА АРНАЛҒАН ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ІСКЕ АСЫРЫЛУЫНА ҚЫСҚАША ТАЛДАУ

1.1. 2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасын қолдану барысындағы заңнамадағы және құқық қолдану тәжірибесіндегі негізгі өзгерістер

1.1.1. «Мемлекет кепілдік берген заң көмегі туралы» Қазақстан Республикасының 2013 жылғы 3 шілдедегі Заңы

Осы Заң алғаш рет мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсету саласында туындайтын қатынастарды реттеп, жеке және заңды тұлғалардың мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсету саласындағы құқықтары мен міндеттерін іске асырудың құқықтық тетіктерін айқындады. Бұл заң қабылданға дейін мәселе заңға тәуелді актілер деңгейінде жүзеге асырылып келді.

Заңда заң көмегінің келесі түрлері анықталған:

- 1) құқықтық ақпараттандыру;
- 2) құқықтық кеңес беру;
- 3) соттарда, қылмыстық қудалау органдарында, басқа да мемлекеттік органдарда және мемлекеттік емес ұйымдарда жеке тұлғалардың мүдделерін қорғау және олардың атынан шығу.

2015 жылғы 29 қазандағы Заңмен бұл тізім заң көмегінің тағы бір түрмен толықтырылды:

- 4) жеке сот орындаушыларының алименттерді және жалақыны өндіру туралы атқарушылық құжаттарды орындауға мәжбүрлеу шараларын қолдануы.

Осы Заңға сәйкес адвокаттардың мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсетуге қатысуын аумақтық адвокаттар алқалары қамтамасыз етіліп келді.

Мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсететін адамдардың еңбегіне ақы төлеудің мөлшері мен тәртібі Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысымен белгіленеді.

Осы Заңның 5-бабында мемлекет кепілдік берген заң көмегі саласындағы мемлекеттік саясатты қабылдау көзделген, оның негізгі бағыттарын Қазақстан Республикасының Президенті айқындайды деп көздеді. Заңның қолданылу кезеңінде бұл саясат дайындалған жоқ және қабылданған жоқ.

1.1.2. 1997 жылғы 5 желтоқсандағы «Адвокаттық қызмет туралы» Заңына өзгертулер

«Адвокаттық қызмет туралы» Қазақстан Республикасының Заңы 2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасы қолданылу кезеңінде бірқатар түбегейлі өзгерістерге ұшырады және Қазақстан Республикасының 2018 жылғы 05 шілдедегі Заңымен күші жойылды.

Аталған кезеңдегі негізгі өзгерістер:

2009 жылғы 28 тамыздағы Заң:

- Адвокаттар қаржы мониторингі субъектілеріне жатқызылды.
- Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесінің 2009 жылғы 20 тамыздағы № 5 нормативтік қаулысымен бұл түзетулер Конституцияға сәйкес деп танылды.

2011 жылғы 28 желтоқсандағы Заң:

- Республикалық адвокаттар алқасы құрылып, оның жарғысына қойылатын талаптар, конференция өткізу тәртібі, төралқаның, төрағаның құрылу тәртібі мен өкілеттіктері белгіленді.
- Бұрын анықтама берілмеген адвокаттық қызмет түсінігі енгізілді.
- Тағылымдамадан өту тәртібі нақтыланды.
- Адвокаттық қызметке үміткерлерді аттестациядан өткізу тәртібі заң деңгейінде реттелді.
- Адвокаттық қызметпен айналысуға лицензияның қолданылуын тоқтата тұру негіздерінің тізбесі айтарлықтай кеңейтілді.
- Аумақтық адвокаттар алқасының жалпы жиналысында (конференциясында) мөлшерлемелері белгіленетін бастапқы атаулы жарна мәселесі алғаш рет заңды түрде реттелді.
- Адвокаттар алқасы мүшелерінің міндеттерінің тізімі кеңейтілді.
- Адвокаттарға қатысты тәртіптік жазалардың түрлері мен оларды жауапкершілікке тарту тәртібі реттелді.

2014 жылғы 4 шілдедегі Заң:

- Адвокат мәртебесін алуға кедергі болатын негіздердің тізімі кеңейтілді.
- Бұрын лицензиясынан айырылған тұлғаларға өмір бойы адвокаттық қызметпен айналысуға тыйым салынды.

2015 жылғы 31 қазандағы Заң:

- Адвокаттардың татуластыру рәсімдерін жүргізу бойынша өкілеттіктері кеңейтілді.

1.1.3. 2015 жылғы 12 қарашадағы «Өзін-өзі реттеу туралы» Заңы

Аталған Заңның 3-бабының 4-тармағына сәйкес, «Міндетті мүшелікке (қатысуға) негізделген өзін-өзі реттеуді енгізу үшін реттеуші мемлекеттік орган және мүдделі тұлғалар Қазақстан Республикасының Кәсіпкерлік кодексіне сәйкес өздері әзірлейтін құжаттардың жобаларына қатысты реттеушілік әсерді талдау рәсімін алдын-ала жүргізуге тиіс» деп бекітілді. Белгілі бір мақсаттарға қол жеткізу немесе нақты айқындалған проблемаларды шешу үшін реттеудің баламалы тәсілдерін бағалау арқылы міндетті мүшелікке (қатысуға) негізделген өзін-өзі реттеуді пайдалану бөлігінде мемлекеттік саясаттың пәрменділігі мен тиімділігін арттыру реттеушілік әсерді талдаудың мақсаты болып табылады. Реттеушілік әсерді талдау нәтижелері бойынша міндетті мүшелікке (қатысуға) негізделген өзін-өзі реттеуді қолдану тиімділігіне қарай оның енгізілуі, күші жойылуы немесе өзгеше тәсілмен қайта қаралуы мүмкін.

Осы Заңның 32-бабының өтпелі ережелеріне сәйкес, реттеуші мемлекеттік органдар, Қазақстан Республикасының Ұлттық кәсіпкерлер палатасына мүшелікті қоспағанда, Қазақстан

Республикасының заңдарымен кәсіптік немесе кәсіпкерлік қызмет субъектілерінің коммерциялық емес ұйымдарға міндетті мүшелігі белгіленген қызмет салаларын осы Заң қолданысқа енгізілген күннен бастап бір жыл ішінде оған сәйкес келтіруге бағытталған қажетті шаралардың қабылдануы қамтамасыз етілуі тиіс екендігі бекітілді.

Адвокаттық қызмет кәсіптік қызмет субъектілерінің міндетті мүшелігі белгіленген және формальды түрде өзін-өзі реттеу өлшемдеріне бағынышты болып шыққан қызмет саласы болып табылады. Сонымен қатар, осы уақытқа дейін адвокаттық қызметке қатысты аталған өтпелі ережелерден туындайтын шаралар қабылданған жоқ.

1.1.4. Қазақстан Республикасы азаматтарының білікті заң көмегін алу механизмдерін жетілдірудің 2016–2017 жылдарға арналған кешенді жоспары

Осы жоспар Қазақстан Республикасы Әділет министрінің м. а. 2015 жылғы 31 желтоқсандағы No 661 бұйрығымен бекітілді және келесі іс-шараларды қамтиды:

1. Аумақтық адвокаттар алқаларының интернет-ресурстарының жұмысын жақсарту.
2. Заңгерлерге «Жеке тұлғалар», «Заңды тұлғалар», «Жылжымайтын мүлік тізілімі», «Азаматтық хал актілерін тіркеу» мемлекеттік дерекқорларына, ЗТМО орталықтандырылған деректер базасына Е- ақпараттық-насихаттау АЖ әзірлеу.
3. Мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсету тәртібін және адвокаттық қызметпен айналысуға лицензия беру тәртібін реттейтін нормативтік құқықтық актілерді жетілдіру бойынша ұсыныстар әзірлеу.
4. Азаматтарды тегін заң көмегін көрсету тәртібі мен түрлері туралы ақпараттандыру.
5. Ауылдық елді мекендерде заңды кеңес беруді ұйымдастыру.
6. Көрсетілетін заң көмегінің сапасын бағалау мен және оның сапасына мониторинг жүргізу механизмдерін әзірлеу және енгізу бойынша ұсыныстар енгізу.
7. Азаматтарға білікті заң көмегін көрсету механизмдерін жетілдіру және оңтайландыру.
8. Адвокаттардың, нотариустардың және жеке сот орындаушыларының заң көмегін көрсету мәселелері бойынша интернет-конференциялар өткізу.

Осы Жоспардың барлық іс-шаралары аяқталмады, өйткені 2017 жылы Тұжырымдамасы Жоспардың кейбір тармақтарын ішінара қамтитын жаңа Заң жобасын әзірлеу басталды.

1.1.5. 2018 жылғы 5 шілдедегі «Адвокаттық қызмет және заң көмегі туралы» жаңа Заң

Аталған Заң жобасын Әділет министрлігі қысқа мерзімде 2017 жылдың күзінде әзірлеп, Үкіметке жолдаған болатын.

Тұжырымдаманы және Заң жобасын әзірлеу кезінде Заң жобалау жұмыстарының принциптеріне сәйкес реттеушілік әсерді талдау жүргізілген жоқ. Жоба бойынша жұмыс Заң жобалау жұмыстарының тұжырымдамалық жоспарына және Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2017 жылға арналған Заң жобалау жұмыстарының жоспарына енгізілмеген.

Заңның бастапқы тұжырымдамасы келесі негізгі өзгерістерді қамтыды:

1. «Заң көмегі туралы» бейіндік заң күшінің жойылуы және «Заң көмегі туралы» жаңа Заңның қабылдануы.

2. Pro bono заңгерлік көмектің міндетті сипаты.
3. Палаталардың көптігіне және өзін-өзі реттейтін ұйымдарға ерікті мүшелікке негізделген жаңа заң кеңесшілері палаталарының институтын құру (палатадағы кеңесшілер саны кемінде 200).
4. Мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсету субъектілерін әділет органдарының бақылауы мен қадағалауы. Республикалық адвокаттар алқасын және заң кеңесшілері палаталарын Әділет министрлігінің тексеруі.
5. Келесі мақсаттарда адвокаттар үшін бірыңғай ақпараттық жүйені құру: адвокаттық қызметті автоматтандыру; есеп беру; аумақтық адвокаттар алқаларының Республикалық адвокаттар алқасымен және уәкілетті органмен өзара іс-қимылы.
6. «Мемлекет кепілдік берген заң көмегі туралы» заңның нормаларын елеулі өзгерістерсіз жаңа заң жобасына ауыстыру.
7. Мемлекеттік адвокатураны құру мүмкіндігі.
8. Адвокаттық қызметтің кепілдіктерінің тізбесін кеңейту: мемлекет қорғауындағы адвокат табу; заңгерді құпия ынтымақтастыққа тартуға тыйым салу; адвокатқа қатысты жеке қаулылар шығаруға тыйым салу; адвокатты ұстау туралы алқаны хабардар ету; тінту кезінде алқа өкілінің болуы.
9. Клиенттерге зиян келтіргені үшін адвокаттар мен заң кеңесшілерінің жауапкершілігін сақтандыру.
10. Адвокат өкілеттігін тек қызметтік куәлігімен растау.
11. Заң көмегін төлеудің ұсыныс сипатындағы тарифтік шкаласы.
12. Кіру үшін жарна төлеуге тыйым салу.
13. Әділет министрлігімен келесі стандарттарды келісу қажеттігі: заң көмегін көрсету, заң көмегін көрсету сапасының критерийлері, мантия нысаны, куәліктің нысаны, аттестациялау тәртібі, біліктілікті арттыру стандарттары, біліктілікті арттыру тәртібі.
14. Алқалар төралқаларының мүшелері мен төрағаларын қайта сайлау мүмкіндігінсіз, бір мерзімге төрт жылдан аспайтын мерзімге сайлау.
15. Тәртіптік комиссиялардың құрамына судьялар мен уәкілетті орган өкілдерін енгізу.

Қоғамдық талқылаудың нәтижесінде Заңның төмендегілерді көздейтін нұсқасы қабылданды:

1. «Адвокаттық қызмет және заң көмегі туралы» Заңның атауында адвокатура туралы сөзді қалдыру.
2. Pro bono-ның ерікті өтеусіз сипаты.
3. Өзін-өзі реттейтін ұйымдарға міндетті мүшелікке негізделген заң кеңесшілері палаталарының көптігі (палатадағы кеңесшілер саны 50-ден кем емес).
4. Мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсететін тұлғаларға қатысты ғана Әділет министрлігі тарапынан үйлестіру. Қадағалау және тексеру функцияларын алып тастау. Тек мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсететін тұлғаларды қадағалау.

5. Адвокаттардың қызметін және заң кеңесшілері қызметін автоматтандыруға арналған заң көмегінің бірыңғай ақпараттық жүйесі.
6. Мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсетудің қолданыстағы тәртібін сақтау.
7. Мемлекеттік адвокатураны құру мүмкіндігі.
8. Заңда көзделген жағдайларды қоспағанда, адвокаттың құқықтарын шектеуге тыйым салу. Адвокаттың сұрау салуы қолжетімділігі шектелген ақпаратқа қатысты болған жағдайда жауап беруден бас тарту мүмкіндігі.
9. Кәсіби қателер үшін жауапкершілікті сақтандыру (2020 жылдың 1 қаңтарынан бастап қолданысқа енгізіледі).
10. Адвокаттың өкілеттігін адвокаттың өзі берген куәлік және қорғау (өкілдік) туралы жаз-баша хабарламамен растау.
11. Заң көмегіне ақы төлеудің орташа мөлшері бойынша мониторинг деректерін жариялау.
12. Кіру үшін жарна төлеуге тыйым салу. Колледждердің мақсатты жарналарды тарту мүмкіндігі.
13. Заң көмегін көрсету стандарттарын, заң көмегін көрсетудің сапа критерийлерін, бланкілерді, адвокат куәліктерін, тағылымдамадан өту тәртібін, біліктілікті арттыру стандарттарын Әділет министрлігімен келісу.
14. Алқалар төралқаларының мүшелері мен төрағаларын қайта сайлау мүмкіндігінсіз төрт жылдан аспайтын және бір мерзімнен аспайтын мерзімге сайлау.
15. Тәртіптік комиссиялардың құрамына әділет органдары ұсынған қоғам өкілдерін және отставкадағы судьяларды енгізу.

1.1.6. Жаңа реттеуші құралдарды енгізу және «Адвокаттық қызметті лицензиялауды» (2019 жылғы қараша) реттеуді қатаңдату кезіндегі реттеуші әсерді талдау

Осы талдаудың нәтижесінде уәкілетті орган келесі негізгі проблемаларды анықтады:

1. Адвокаттардың тапшылығы.
2. Заңгерлердің кәсіби деңгейінің төмендігі.
3. Бәсекелестіктің жоқтығы.

Уәкілетті органның мәліметінше, адвокаттардың тапшылығына кіру үшін жарна төлеу (2018 жылғы 5 шілдедегі жаңа Заңмен жойылған) және міндетті тағылымдамадан өту үшін төлемнің болуы себеп болған.

Адвокаттардың кәсіби деңгейінің төмен болуына заңгерлердің біліктілігін арттырудың тиімсіз механизмі себеп болды.

Бәсекеге қабілеттіліктің жоқтығының себептері ретінде адвокаттар санының жеткіліксіздігі мен адвокаттық қызметтердің қымбаттауына байланысты сұраныстың жоғары деңгейі аталды.

Талдау кезінде реттеудің түпкілікті мақсаттары:

1. Адвокаттардың санын көбейту.

2. Адвокаттарға қатысты негізделген шағымдардың санын азайту.

Балама ретінде реттеудің үш нұсқасы қарастырылды:

1. Ағымдағы жағдайды сақтау.
2. Міндетті өзін-өзі реттеуді енгізу.
3. Толық мемлекеттік бақылау мен қадағалауды енгізу.

Талдау нәтижесінде ағымдағы жағдайды сақтау 2018 жылғы 5 шілдедегі қолданысқа енгізілген жаңа Заңның нормаларына сілтеме жасай отырып, келесі себептермен оңтайлы деп танылды:

- 1) 2018 жылдың шілдесі мен 2019 жылдың қыркүйегі аралығындағы қабылдау жарналарына тыйым салу адвокаттар санының 558-ге өсуіне алып келді, ал алдыңғы сегіз жылда, яғни 2010–2017 жылдар аралығында адвокаттар саны тек 562 адвокатқа артқан;
- 2) жаңа Заң адвокаттардың олардан бас тартқан жағдайда тәртіптік жауапкершілікке әкеп соғатын міндетті біліктілігін арттыруын және міндетті сақтандыруды көздейді;
- 3) адвокаттардың кәсіби жауапкершілігін міндетті сақтандыру 2020 жылдан бастап енгізілді.

Міндетті өзін-өзі реттеуді енгізу мәселенің маңызды және өзекті проблемаларын шешпейді деп танылды, өйткені ол:

- 1) лицензиялаудың күшін жоюға әкеп соғады, бұл өз кезегінде заң көмегінің сапасына теріс әсер етуі мүмкін;
- 2) адвокаттардың тапшылығы, олардың сапалы құрамы мен заң көмегінің сапасы мәселелерін шешпейді, керісінше, заң көмегінің сапасының төмендеу қаупін тудырады;
- 3) сапаны бақылауда мүдделер қақтығысын тудырады, өйткені өзін-өзі реттейтін ұйымдар жарна төлейтін мүшелерді шығарудан пайда көрмейді.

Сондай-ақ, талдау барысында толық мемлекеттік бақылау мен қадағалауды енгізу мәселені ішінара ғана шешетіні анықталды, себебі:

- 1) адвокаттардың қызметін бақылау, тиісінше, олардың тәуелсіздігін мемлекет тарапынан шектеу халықаралық және еуропалық стандарттарға қайшы келеді;
- 2) толық мемлекеттік бақылау заңгерлік көмектің сапасын арттыруға мүмкіндік беретін адвокаттарға ықпал ету құралы болып табылады. Сонымен қатар, бұл адвокаттар санының азаюына әкеп соғады.

Күтілетін нәтижелер ретінде талдауда келесілер көрсетілген:

1. Адвокаттар санының 30%-ға артуы.
2. Адвокаттардың үстінен түскен дәлелді шағымдардың 30%-ға азаюы.

Талдау жүргізілген кезде Қазақстан Республикасында жалпы саны 5312 адвокаттан тұратын 17 адвокаттар алқасы жұмыс істеп тұрды.

Республикалық адвокаттар алқасының мәліметіне сүйенсек, жалпы республика бойынша 2010–2017 жылдар аралығында сегіз жыл ішінде адвокаттар саны небәрі 562 адамға ғана өскен.

Осы құқықтық талдауды дайындау барысында республикадағы адвокаттардың саны 5579 адамды құрады (Республикалық адвокаттар алқасының мәліметі бойынша).

2017–2019 жылдар аралығында (талдауда көрсетілген ақпарат бойынша) әділет басқармаларына адвокаттардың әрекетіне 685 шағым түскен:

- 2017 жыл — 176; 2018 жыл — 286; 2019 (9 ай) — 223;
- оның ішінде 101 арыз негізді деп танылды;
- 2017 жыл — 27; 2018 жыл — 38; 2019 жыл (9 ай) — 36.

Әділет министрлігінің 2020 жылғы 10 наурыздағы мәліметі бойынша, соңғы екі жылда министрлікке заң көмегін көрсету кезінде адвокаттардың әрекеті/әрекетсіздігі туралы 600-ге жуық шағым түскен (zakon.kz 10 наурыз 2020 <https://www.zakon.kz/5010793-za-nekachestvennuyu-yuridicheskuyu.html>).

Осылайша, жаңа Заң қабылданып, кіру жарнасы алынып тасталғаннан кейін адвокаттардың саны күрт өсті. Алайда, одан әрі өсу баяулады және бастапқы үміттерді ақтамады.

Әділет министрлігіне адвокаттардың үстінен түскен шағымдар азайған жоқ.

1.1.7. Заң кеңесшілерінің қызметі саласында реттеуді қатаңдатуда жаңа реттеу әсерін талдау (2020 жылдың қарашасы)

Осы талдау барысында уәкілетті орган келесі проблемаларды анықтады:

1. Палаталар қызметінің тиімді жұмыс істеуі үшін белгіленген мүшелердің минималды саны (50 адам) жеткіліксіз болып табылады, бұл басқару органдарының қызметін тиісті деңгейде жүргізуге мүмкіндік бермейді.
2. Палаталардың материалдық-техникалық базасының әлсіз болуы аттестаттау сапасын, сондай-ақ заң кеңесшілерінің біліктілігін жүйелі түрде арттыруды қамтамасыз ете алмайды.

Бұл ретте, реттеудің мақсаттары ретінде мыналар белгіленді:

1. Кәсіби деңгейді, заң көмегінің сапасын және заң кеңесшілерінің тиімділігін арттыру.
2. Бәсекеге қабілеттілікті арттыру.
3. Палаталарды біріктіру.
4. Заң кеңесшілерінің құқықтары мен мүдделерін қамтамасыз ететін, осындай бірлестіктердің озық тәжірибесі негізінде бірлестіктер құру (РНП, РПЧСИ, РКА).

Талдау одан әрі реттеудің үш баламасын қарастырды:

1. Ағымдағы жағдайды сақтау.
2. Заң кеңесшілерінің қызметін лицензиялау.

3. Заң кеңесшілері палаталарының республикалық қауымдастығына кіру мүмкіндігімен заң кеңесшілері палатасы мүшелерінің минималды санын 200 адамға дейін ұлғайту.

Ағымдағы жағдайдың сақталуы келесі себептерге байланысты бар проблемаларды шешпейді деп танылды:

- 1) шағын палаталардың өз қызметін жүзеге асыруының, олардың сапалық құрамының және заң көмегін көрсету сапасының формальдылығы;
- 2) уәкілетті органға бір-біріне негізсіз шағымдар жолдау жолымен заң кеңесшілері палаталарының арасындағы зиянды бәсекелестік;
- 3) мүшелік ету үшін және басқа да жарналарды төлейтін мүшелерді есепке алмау палаталар үшін тиімді болмауының себебінен мүшелерінің сапасын бақылауды жүзеге асыру кезінде мүдделер қақтығысының орын алуы.

Заң кеңесшілерінің қызметін лицензиялауды енгізу келесі себептермен орынсыз деп танылды:

- 1) заң кеңесшілерінің қызметін бақылау, тиісінше мемлекет тарапынан олардың тәуелсіздігін шектеу халықаралық және еуропалық стандарттарға қайшы келеді;
- 2) толық мемлекеттік бақылау заң кеңесшілеріне ықпал ету құралы бола отырып, заң көмегінің сапасын арттыруы мүмкін, бірақ сонымен бірге олардың саны мен бәсекеге қабілеттілігінің төмендеуіне әкеледі.

Заң кеңесшілері палаталарының республикалық қауымдастығына кіру мүмкіндігімен заң кеңесшілері палатасы мүшелерінің ең аз санын 200 адамға дейін ұлғайту алға қойылған міндеттерді келесі себептермен толық шешеді деп танылды:

- 1) палаталарды материалдық-техникалық жарақтандыруды, тиісінше олардың қызметінің тиімділігін, заң кеңесшілерінің кәсіби деңгейін және заң көмегінің сапасын арттыруды қамтамасыз етеді;
- 2) палаталардың өздерінің де, олардың мүшелерінің де бәсекеге қабілеттілігін арттырады;
- 3) палаталардың қызметін үйлестіретін республикалық бірлестікке бірігу мүмкіндігін береді.

Қабылданған шаралардың күтілетін нәтижелері ретінде талдауда келесілер көрсетілген:

1. Ірі палаталар санын 100% арттыру.
2. Заң кеңесшілеріне қатысты негізді шағымдар санының 30%-ға төмендеуі.

Енгізілген ұсыныстар 2021 жылғы 9 маусымда қолданыстағы Заңға қабылданған түзетулермен жүзеге асырылды. Қазіргі уақытта олардың тиімділігін бақылау мүмкін емес.

1.1.8. «Адвокатура және адвокаттық қызмет туралы» ТМД Парламентаралық Ассамблеясының модельдік заңы

«Адвокаттық қызмет және адвокаттық қызмет туралы» модельдік заң Тәуелсіз Мемлекеттер Достастығына қатысушы мемлекеттердің Парламентаралық Ассамблеясының 2019 жылғы 19 сәуірдегі қаулысымен бекітілді.

ТМД ПАА қабылдаған модельдік заңнамалық актілер мен ұсынымдарды әзірлеу туралы ереженің 1.2-тармағына сәйкес модельдік заңдар ұсыныс сипатында болады және оны

Парламентаралық Ассамблея қатысушы мемлекеттердің ортақ мүдделі мәселелер бойынша келісілген заң шығару қызметін қалыптастыру және іске асыру мақсатында, сондай ақ қатысушы мемлекеттердің заңнамасын Достастық шеңберінде жасалған халықаралық шарттарға және басқа да халықаралық шарттарға сәйкестендіру мақсатында қабылдайды.

Осы модельдік заңның қазақстандық заңнамаға енгізілуі мүмкін ең маңызды ережелері мыналар болып табылады:

1. Адвокаттың өзін-өзі басқару органдарында тікелей біліктілік емтиханын тапсыру арқылы адвокат мәртебесін алу.
2. Адвокат мәртебесін алу үшін өтініш беруші ұсынатын құжаттардың тізбесін, біліктілік емтиханын тапсыру және өтініш берушінің білімін бағалау тәртібін адвокаттың өзін-өзі басқару органдары айқындайды.
3. Адвокаттың мәртебесін тоқтата тұру тек шектеулі негіздер бойынша адвокаттың өзін-өзі басқару органының шешімі бойынша жүзеге асырылады.
4. Шектеулі негіздер бойынша тәртіптік іс жүргізу нәтижелері бойынша адвокаттың мәртебесін тек адвокаттың өзін-өзі басқару органының тоқтату мүмкіндігі.
5. Конституциялық, қылмыстық, әкімшілік, азаматтық (соның ішінде мемлекеттік коммерциялық соттарда іс жүргізу), әкімшілік құқық бұзушылық туралы істер бойынша сот ісін жүргізу кезінде, егер тиісті мемлекеттің заңнамасында өзгеше белгіленбесе, мемлекеттік биліктің, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының, жеке және заңды тұлғалардың өкілдері ретінде тек адвокаттар ғана шыға алады.
6. Адвокаттық қызмет кәсіпкерлік қызмет болып табылмайды.
7. Адвокаттық қызметке берілетін кепілдіктердің кеңейтілген тізімі (адвокаттың кәсіптік құқықтарын, ар-намысы мен қадір-қасиетін қорғау; адвокатқа ықпал етудің кез келген нысанына тыйым салу; жүріп-тұру бостандығы; адвокаттың өкілеттіктерін жүзеге асыру үшін жағдай жасауды қамтамасыз ету; адвокатты адвокаттық қызмет барысында айтқан пікірі үшін жауапкершілікке тартудың мүмкін еместігі; қылмыстық қудалаудың ерекше тәртібі; тексеру, алу, тінтуді тек сот шешімі негізінде ғана жүзеге асыру мүмкіндігі; егер ол мемлекеттік құпияны құраса ғана адвокаттың өтініші бойынша ақпаратты беруден бас тарту).
8. Серіктестер арасында табысты бөлу мүмкіндігі бар нысанды коса алғанда, адвокаттық ұйымдардың нысанының әртүрлілігі.
9. Адвокаттардың адвокатура анықтайтын жекелеген санаттағы істер бойынша «табыс жарнасын» алу мүмкіндігі.

Модельдік заң халықаралық шарт болып табылмайды және Қазақстан Республикасының нормативтік құқықтық актілерінің құрамына кірмейді. Дегенмен, ТМД ПАА үлгілік заңнама-лық актілері мен ұсынымдарын әзірлеу туралы ережеде Парламентаралық Ассамблеяға мүше мемлекеттердің парламенттері жалпы үлгілік заңдарды немесе олардың жекелеген ережелерін пайдалана отырып, отандық нормативтік құқықтық актілерді әзірлеу және қабылдау, сондай-ақ қолданыстағы нормативтік құқықтық актілерге өзгерістер мен толықтырулар енгізу арқылы жүзеге асыруды көздейді.

Осыған қарамастан, «Адвокаттық қызмет және заң көмегі туралы» жаңа Заңға кейіннен енгізілген өзгерістерде модельдік заңның бірде-бір ережесі қолданылмаған. Кейінгі енгізілетін түзетулерде бұл жағдайды түзетуге болады.

1.1.9. «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне адвокаттық қызмет және заң көмегі мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасының 2021 жылғы 9 маусымдағы Заңы

Заң жобасы Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісі мен Сенаты депутаттарының бастамасы бойынша азаматтардың білікті заң көмегін алу құқығын іске асыру кепілдіктерін арттыру, адвокаттар және заң кеңесшілері институттарын одан әрі дамыту, сондай-ақ олардың қызметін автоматтандыру және оңтайландыру мақсатында дайындалды.

Түзетулердің едәуір бөлігі заң қауымдастығының қарсылығын тудырды. Ішінара қарсылықтар заң жобасын Мәжілісте, одан кейін Сенатта қабылдау барысында қабылданды.

Нәтижесінде заң жобасының негізгі жаңалықтары мыналар болды:

1. Қорғаушы іске кіріскен сәттен бастап танысуға және көшірмелерін алуға құқылы қылмыстық істің іс жүргізу құжаттарының тізбесінің кеңеюі.
2. Адвокаттың қылмыстық іске қатысты мәліметтері бар деп болжанатын адаммен сұхбат алу тәртібін белгілеу.
3. Адвокаттың өтініші бойынша сараптама жүргізу тәртібін реттеу.
4. Қылмыстық іс бойынша мәліметтерді беру сотқа дейінгі тергеу деректерін жария ету болып табылмайтын жағдайларды анықтау.
5. Процессуалдық әрекет барысында қорғаушының өзінің қорғауындағы адамға қысқаша кеңес беру мүмкіндігін бекіту.
6. Құқықтық көмек көрсетудің бірыңғай ақпараттық жүйесін пайдалана отырып, білікті заң көмегін көрсету үшін адвокатты таңдау.
7. Заң көмегінің ақпараттық жүйесін мемлекеттік деректер базасымен интеграциялау.
8. Заң көмегінің бірыңғай ақпараттық жүйесін Республикалық адвокаттар алқасының және Республикалық заң кеңесшілері алқасының сенімгерлік басқаруына беру.
9. Сот тәртібімен адвокаттық лицензиясынан айырылған адамға өмір бойына адвокаттық қызметпен айналысуға тыйым салуды алып тастау және үш жылдан кейін кәсіби мәртебесін қайтару мүмкіндігін белгілеу.
10. Адвокаттың адвокаттық қызметті адвокаттар алқасында, Республикалық адвокаттар алқасында, адвокаттардың халықаралық қоғамдық бірлестіктерінде ақы төленетін сайланбалы және тағайындалатын лауазымдардағы жұмысымен біріктіру құқығын нақтылау.
11. Республикалық адвокаттар алқасы президиумының өкілеттіктерін оған адвокаттар алқаларының республикалық конференциясы өкілеттіктерінің бір бөлігін беру арқылы кеңейту.
12. 2018 жылы Заң қабылданған кезде алынып тасталған адвокаттардың адвокаттар алқасының басқару органдарына қатарынан екі мерзімге дейін сайлану мүмкіндігін қайтару.
13. Адвокаттық қызметтің кепілдіктері мен заң кеңесшілері қызметінің құпиялылығымен ұқсастығы бойынша заң кеңесшісі қызметіне кепілдіктерді белгілеу.
14. Палатадағы заң кеңесшілерінің минималды санын 50-ден 200-ге дейін ұлғайту.

15. Заң кеңесшілері палаталарының қызметін үйлестіру, олардың мүдделерін қорғау, нормативтік құқықтық актілерді әзірлеуге қатысу, құқықтық көмек көрсету бойынша әдістемелік материалдарды әзірлеумен айналысатын, заң кеңесшілері палаталарының ерікті мүшелігіне негізделген коммерциялық емес ұйым болып табылатын Республикалық заң кеңесшілері алқасын құру.
16. 2026 жылғы 1 қаңтарға дейін адвокаттар алқалары Республикалық адвокаттар алқасының және заң кеңесшілерінің палаталары Республикалық заңгерлер алқасының жалпы қажеттіліктері үшін әрбір адвокаттан (заң кеңесшісінен) ұсталатын және кемінде бір айлық есептік көрсеткішті құрауытын ай сайынғы жарналарды төлеудің ерекше мөлшері мен тәртібін белгілеу.

1.1.10. «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне адвокаттық қызмет және заң көмегі мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Заңын Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкестігіне тексеру туралы» Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесінің 2021 жылғы 4 маусымдағы № 1 нормативтік қаулысы

Қазақстан Республикасының Президенті осы Заңның Республика Конституциясына сәйкестігін қарау туралы Конституциялық Кеңеске үндеу жолдады.

Конституциялық Кеңес аталған нормативтік қаулыда, атап айтқанда, мынадай құқықтық ұстанымдарды көрсете отырып, қаралып жатқан Заңның Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес келетінін мойындады.

1. Республикалық адвокаттар алқасына уақытша реттеуші ретінде әрбір адвокат үшін кемінде бір айлық есептік көрсеткіш мөлшерінде енгізілетін жарналар мөлшерін белгілеу адвокаттар алқасының ұйымдық-құқықтық нысанын және олардың Республикалық адвокаттар алқасына міндетті мүшелік етуін, сондай-ақ құқықтық мемлекетті дамытудың қазіргі сатысындағы адвокатураның даму жағдайын ескере отырып, қолжетімді болып табылады. Республикалық адвокаттар алқасының алдында тұрған міндеттерді тисіті түрде шешу, басқа кепілдіктермен қатар, тиісті қаржылық және кадрлық қолдауды да қажет етеді.
2. Бірыңғай ақпараттық жүйені енгізу тәсілі (мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсетуге адвокаттардың қатысуын ұйымдастыру кезінде, мемлекеттік органдар мен соттарды тағайындау мәселелері бойынша білікті заң көмегін көрсету үшін адвокаттарды таңдау кезінде, адвокаттардың тізілімін жүргізу кезінде, адвокаттар мен олардың алқаларының есеп беруі) Конституцияның 26-бабының 4-тармағының талаптарын бұзбайды, өйткені адвокаттар алқасының, сондай-ақ нотариустар мен жеке сот орындаушыларының қызметі кәсіпкерлік болып табылмайды. Осы құқық қорғау институттарының түпкілікті мақсатының жария-құқықтық құрамдас бөлігін, мемлекеттік ақпараттық жүйелердің тиісінше жұмыс істеуіне, олардың өзара интеграциясын, дербес деректердің қорғалуына, жеке салалардың цифрлық нысанға жүйелі түрде кезең бойынша өтуіне, мемлекеттің белсенді түрде, әсіресе, бастапқы кезеңде жәрдемдесуіне, лайықты техникалық жабдықтаумен қамтамасыз етуге, қатысты мемлекеттік қызығушылықтың анағұрлым артуын ескере отырып, осы бөлімге қатысты қабылданған заңнама «новеллаларын» шектен тыс монополияландыру және адал емес бәсекелестіктің дамуына әкеп соғады деп есептеуге болмайды.
3. Халыққа білікті заң көмегін көрсетуде заң кеңесшілерінің рөлі мен жауапкершілігін одан әрі күшейтуді ескере отырып, әсіресе соттарда өкілдікті жүзеге асыру кезінде оларға белгілі бір талаптарды, шарттарды және адвокаттардың құралдарын (қызметінің кепілдіктері, көмекшілері, заң кеңесшісінің құпиялылығы және т.б.) қолдану арқылы қызметтің қоғамдық-құқықтық маңызын ескере отырып, білікті заң көмегін алу құқығын

жүзеге асыру, оның сот төрелігімен арақатынасы, заңгерлік қызметтер нарығына заң кеңесшілерінің қатысу үлесі ескере отырып, мамандыққа кірудің арнайы талаптары мен тәртібін, реттеу мен бақылау механизмдерін белгілеуге жол беруге жатады және конституциялық талаптарға сәйкес келеді.

Конституциялық Кеңес Заңның Конституцияға сәйкестігін мойындай отырып, сонымен бірге оларды екі түрлі түсінуге және дұрыс қолданбау үшін жағдай туғызуға алып келетін анық емес мәтінге және оның жекелеген ережелерінің өзара байланысты нормаларға сәйкес келмейтіндігіне назар аударды, атап айтқанда:

- 1) заң кеңесшісінің құпиясын сақтау міндеттемесіне тек заңдармен ғана емес, сондай-ақ заңға тәуелді актілермен де ерекшеліктерді белгілеу мүмкіндігі;
- 2) адвокат біліктілігінің жеткіліксіздігіне байланысты кәсіби міндеттерін орындай алмаған жағдайда лицензиядан айыру тәртібін және іс-әрекеттер ретін нақты белгілеудің мүмкін болмауы. Біліктілік адвокаттар алқасы өткізген аттестаттау нәтижелері бойынша белгіленуі тиіс, бұл ретте адвокаттың адвокатурадағы мүшелігін тоқтатудың ұқсас негіздері аттестаттау рәсімін көздемейді;
- 3) Республикалық заң кеңесшілері алқасына ену үшін әр кеңесші үшін кемінде бір айлық есептік көрсеткіш мөлшерінде төленетін жарна мөлшері туралы нормаларды іске асыру мүмкіндігі — егер олар бүкіл заң кеңесшілері қауымдастығына қатысты босла (адвокаттарға қатысты осылай жүзеге асырылады), олар көрсететін заң көмегінің сапасының артуына септігін тигізеді және бір қызмет саласы өкілдерінің арасындағы теңдіктің бұзылуына әкеп соғатын талаптарды тудырмайды;
- 4) заң көмегін көрсету ерекшеліктері (заңға тәуелді деңгейде белгіленген) заңда бекітілген іргелі принциптер мен нормалардың мәніне қол сұқпауы үшін үшін келісушілік пен нормаларды әртүрлі түсіндіру жағдайларының болмауын қамтамасыз ету қажеттілігі.

1.2. 2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасының ережелері ұлттық заңнама мен тәжірибеге қаншалықты толық және жүйелі түрде жүзеге асырылды?

2010–2020 жылдарға арналған құқықтық саясат тұжырымдамасы (3.3-тармақ) заң көмегіне қатысты мынадай негізгі ережелерді қамтыды:

1. Адвокатураның құқық қорғау институттары жүйесіндегі жетекші рөлі.
2. Азаматтардың білікті заң көмегін алу құқығын іске асыру механизмдерін жетілдіру.
3. Адвокаттың қылмыстық процеске белсенді қатысушы ретіндегі құқықтарын жүзеге асырудың тиімді құқықтық механизмдері.
4. Табысы төмен адамдарға құқықтық көмек көрсету жүйесін жетілдіру.
5. Қалалық және ауылдық елді мекендерде заң қызметтерінің біркелкі ұсынылмауы мәселесін шешу.
6. Тегін заң көмегін көрсететін адвокаттардың еңбекақысын басқару жүйесін түзету.
7. Адвокаттардың жауапкершілігін міндетті сақтандыру институтын енгізу.

Тұжырымдаманы іске асырудың әр бағытын қарастырайық.

1.2.1. Адвокатураның жетекші ролі

2010–2020 жылдарға арналған құқықтық саясат тұжырымдамасы құқық қорғау институттары жүйесінде жетекші рөлді азаматтарға заң көмегін көрсету жүйесінің өзегі болып табылатын адвокатура атқаратындығынан туындады.

Сонымен қатар, «Адвокаттық қызмет және заң көмегі туралы» жаңа Заңның қабылдануының нәтижесінде, көптеген сарапшылар адвокаттық қызметтің негізсіз бөлінуі ретінде бағаланған, іс жүзінде параллельді кәсіпкерлік адвокатураның құрылуы орын алды.

2018 жылдан бастап Қазақстан Республикасында заң көмегін көрсету бойынша екі мекеме — адвокаттар мен заң кеңесшілері жұмыс істейді.

Бұл нұсқаны таңдауды адвокаттық қызметтің даму дәстүрлері мен тарихына және халықаралық тәжірибе мен стандарттарға сәйкес деп тануға болмайды. Көптеген елдерде бұл — бөліну емес, керісінше, кәсіби заңгерлердің адвокаттар кәсібінің аясында бірігуі орын алуда.

Адвокатураның екі жақты реттелуі болған проблемаларды шешуге ықпал етпендігіне және жаңа проблемалардың тууына алып келді. Бұған әрбір кәсіп бойынша реттеуші орган жүргізген реттеушілік әсерді талдау деректері дәлел болып табылады.

Қазіргі уақытта адвокаттық қызмет өкілдерін жақын болашақта бір мекемеге біріктіру мүмкіндігін қарастыратын тұжырымдама жоқ. Бұл адвокаттар алқасының да, заң кеңесшілері палаталарының да даму перспективаларының белгісіздігіне әкеп соғады.

Нәтижесінде, Тұжырымдамада жарияланған адвокатураның жетекші рөліне қауіп төніп, бұрынғы ережемен салыстырғанда іс жүзінде төмендетілді.

1.2.2. Азаматтардың білікті заң көмегін алу құқығын іске асыру механизмдерін жетілдіру

2010–2020 жылдарға арналған құқықтық саясат тұжырымдамасында азаматтардың білікті заң көмегін алуға конституциялық құқығын жүзеге асыруы сот төрелігіне қолжетімділіктің шарты мен кепілі болып табылатыны белгіленген болатын. Сондай-ақ бұл құқықты жүзеге асыру механизмдерін жетілдіру қажет екені айтылған болатын.

Азаматтардың білікті заң көмегін алу құқығын іске асыру тетігінің негізгі элементтері келесілер болып табылады:

1. Құқық нормалары.
2. Құқықты жүзеге асыру механизмін іске асыруға негіз болатын тиісті субъектілердің әрекеттері.
3. Құқықты жүзеге асырудың кепілдіктері.
4. Құқықты жүзеге асырудың арнайы құқықтық процедуралары.

Бұл механизмді жетілдіру бойынша негізгі жұмыс жаңа құқық нормаларын қабылдауға бағытталды. Бұл оқиғалардың негізгілері:

1. 2013 жылғы 3 шілдедегі «Мемлекет кепілдік берген заң көмегі туралы» Заңын қабылдау.
2. 1997 жылғы 5 желтоқсандағы «Адвокаттық қызмет туралы» Заңға көптеген толықтырулар енгізу.
3. 2018 жылғы 5 шілдедегі «Адвокаттық қызмет және заң көмегі туралы» Заңын қабылдау.

Тұжырымдаманы қолдану барысында көптеген заңға тәуелді актілер қабылданды, атап айтқанда:

1. Қазақстан Республикасы Әділет министрінің м.а. 2015 жылғы 30 шілдедегі No 427 бұйрығымен бекітілген Мемлекет кепілдік берген заң көмегі саласындағы ең төменгі әлеуметтік стандарттар.
2. Көрсетілетін заң көмегінің сапасының өлшемшарттары Қазақстан Республикасы Әділет министрінің 2015 жылғы 16 ақпандағы No 89 бұйрығымен бекітілген.
3. Қазақстан Республикасы Әділет министрінің 2013 жылғы 15 тамыздағы No 273 бұйрығымен бекітілген Мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсету туралы шарттың нысаны. Қазақстан Республикасының Әділет министрлігінде 2013 жылы 19 тамызда No 8632 тіркелген.
4. Қазақстан Республикасы Әділет министрінің м.а. 2013 жылғы 21 тамыздағы No 279 бұйрығымен бекітілген Мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсету мәселелері бойынша есептердің нысандары.
5. Қазақстан Республикасы Әділет министрінің 2015 жылғы 8 желтоқсандағы No 617 бұйрығымен бекітілген Адвокат көрсететін заң көмегіне ақы төлеу және қорғауға және өкілдік етуге байланысты шығыстарды өтеу принциптері.
6. Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2015 жылғы 29 желтоқсандағы No 1110 қаулысымен бекітілген Адвокат көрсеткен заң көмегіне ақы төлеу және қорғау және өкілдік етуге байланысты шығыстарды өтеу мөлшері.
7. Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2015 жылғы 31 желтоқсандағы No 1150 қаулысымен бекітілген Адвокат көрсететін заңгерлік кеңес түріндегі тегін заң көмегінің есебін жүргізу принциптері.
8. Қазақстан Республикасы Әділет министрінің 2015 жылғы 25 ақпандағы No 114 бұйрығымен бекітілген Адамдардың мемлекет кепілдік берген заң көмегін алуға құқықтарын растайтын құжаттардың тізбесі.
9. Қазақстан Республикасы Әділет министрінің міндетін атқарушының 2015 жылғы 31 желтоқсандағы бұйрығымен бекітілген Қазақстан Республикасы азаматтарының білікті заң көмегін алу тетіктерін жетілдірудің 2016–2017 жылдарға арналған кешенді жоспары.

Бұл заңға тәуелді актілерге көптеген өзгерістер енгізілді.

Қатысушылардан талап етілетін іс-әрекеттер бөлігінде Тұжырымдаманы іске асыру барысында құқықты жүзеге асыру механизмі өзгерген жоқ. Ақылы негізде заң көмегін алу үшін оны ұсынатын тұлғаға хабарласып, шарт бекіту қажет. Мемлекет кепілдік берген заң көмегін алу үшін оны алуға құқығы бар тұлғалар санатына кіру керек және уәкілетті тұлға арқылы оны көрсету субъектісіне жүгіну қажет.

Білікті заң көмегін алу құқығын іске асыру кепілдіктеріне мыналар жатады:

- 1) адвокаттар мен заңгерлердің кәсіби ұйымдарының тиімді жұмыс істеуін қамтамасыз ететін ұйымдастырушылық шараларды, сондай-ақ қажетті адамдар үшін өтініштерді бөлу мен адвокаттарды тағайындаудың ашық тәртібі;
- 2) көрсетілген заң көмегін нақты есепке алуды және әділ төлеуді, азаматтардың санаттарын және мемлекет кепілдік берген көмекпен қамтылатын істерді кеңейтуді көздейтін қаржылық шаралар;

- 3) көрсетілетін көмектің тиісті сапасын қадағалау шаралары;
- 4) қауіп-қатер мен қысымнан азат ортада заң көмегін көрсетуді қамтамасыз ететін тәуелсіздік кепілдіктері.

Арнайы құқықтық рәсімдер кәсіпке тең қолжетімділікті және адвокаттарды мемлекет кепілдік берген көмек жүйесіне қабылдаудың қарапайым тәртібін реттеуі керек.

Тұжырымдама кезеңінде қабылданған заңнамалық шараларға және әртүрлі кезеңдерде жеткілікті егжей-тегжейлі реттеуге қол жеткізілгеніне қарамастан, білікті заң көмегін алуға конституциялық құқықты жүзеге асыру механизмінің өзі айтарлықтай өзгерген жоқ және Тұжырымдаманы іске асырудың бастапқы кезеңіндегідей проблемаларды бастан кешіруде. Ары қарай реформалаудың қажеттілігі осымен негізделеді.

1.2.3. Адвокаттың қылмыстық процеске белсенді қатысушы ретінде құқықтарын жүзеге асырудың тиімді құқықтық механизмдерін құру

2010–2020 жылдарға арналған құқықтық саясат тұжырымдамасында адвокаттың қылмыстық процеске белсенді қатысушы ретіндегі процессуалдық құқықтары іске асырудың тиімді құқықтық тетіктерін талап ететінін айта отырып, алқабилер алқасын енгізу және қамауға алуды санкциялауды соттарға беру адвокаттар алқасының рөліне оң әсерін тигізгендігі аталып өткен.

Осы бағытта Тұжырымдаманы жүзеге асыру барысында көптеген заңнамалық шаралар қабылданды.

2014 жылдың 4 шілдесінде Қазақстан Республикасының жаңа Қылмыстық процестік кодексі қабылданып, ол 2015 жылдың 1 қаңтарынан бастап күшіне енді. Жаңа кодекстің заң көмегін көрсету процесіне әсер еткен негізгі ерекшелік белгілері мыналар болды:

1. Сотқа дейінгі іс жүргізудегі түбегейлі өзгеріс және «сотқа дейінгі тергеп-тексеру» түсінігінің енгізілуі.
2. Адамның конституциялық және басқа да құқықтары мен бостандықтарын қозғайтын барлық тергеу әрекеттеріне рұқсат беру қажеттілігі.
3. Процессуалдық келісімді енгізу.
4. Сот бақылауы функцияларын жүзеге асыратын тергеу судьясының лауазымын енгізу.
5. Тергеушінің оны айыпталушы ретінде тарту туралы қаулысы және айыптау қорытындысы сияқты іс жүргізу әрекеттерін алып тастау.
6. Тергеуші күдікті туралы мәліметтерді көрсететін, оның жасаған қылмысын сипаттайтын, іс бойынша жиналған дәлелдемелер мен процестік шығындарды тізіп, айыпталушының құқықтарын түсіндіретін, прокурор бекіткен айыптау актісін енгізу.
7. Ақылға қонымды мерзімдерді енгізу.
8. Айғақтарды депонирлеу және бейнебайланыс арқылы қашықтан жауап алуды жасау мүмкіндіктері.

Жаңа Қылмыстық процестік кодекстің кейбір нормаларының шикілігі ол қабылданғаннан кейін бірден анықталды, бұл оған көптеген түзетулер қабылдауды қажет етті.

Көп жағдайда қабылданған нормаларда іске асырудың тиімді құқықтық тетіктері болмады, бұл заңгерлердің оларды тәжірибеде қолдану мүмкіндігінің жоқтығынан байқалды.

Осы бағыттағы заңнаманы жетілдіру жұмыстары Тұжырымдаманың әрекет етуі мерзімі аяқталғаннан кейін де жалғасуда. 2021 жылы сот төрелігінің үш деңгейлі моделін енгізу қажеттілігі жарияланды, мұндай үлгімен қылмыстық процеске үш буын жауапты: полиция, прокуратура және сот (бұл құрылымдар арасындағы өкілеттіктер нақты белгіленген). Бірінші буын — полиция — қылмысты анықтап, оған қатысы бар адамдарды анықтап, дәлелдемелерді жинауы керек. Екінші буын — прокурор — жиналған дәлелдемелерге тәуелсіз баға беруге, азаматтардың құқықтарының бұзылуын тоқтатуға, ар-ожданы бар азаматтардың қылмыстық процеске тартылуына жол бермеуге, сотта айыптауды қолдауға міндетті. Үшінші буын — сот — биліктің әрекетіне шағымдарды қарап, іс бойынша түпкілікті үкім шығарады. Бұл жүйедегі адвокаттың орны мен рөлі нақтылануы тиіс.

Алқабилер соты институты Қазақстанда мынадай себептерге байланысты айтарлықтай дамымаған:

1. Аралас модельді қолдану, онда судья алқабилермен бірге сотталушылардың кінәсін анықтайды. Бұл судьяларға қазылар алқасының шешімдеріне ықпал етуге мүмкіндік береді.
2. Алқабилер соты үшін қолжетімді қылмыстық істердің шектеулі тізімі. Бұл қолдану тәжірибесін кеңейтуге мүмкіндік бермейді.
3. Алқабилермен шығарылған ақтау үкімдерінің бұзылуы бұл институттың қоғам алдындағы беделіне нұқсан келтіреді.

Алқабилер сотының мәселелері Қазақстан Республикасы Президентінің 2015 жылғы 20 мамырдағы Бағдарламасында белгіленген «100 нақты қадам» Ұлт жоспарында көрініс тапты.

Осы Бағдарламаны іске асыру шеңберінде 2016 жылы Қылмыстық кодекске енгізілген түзетулер алқабилерге іс жүзінде өте сирек кездесетін қылмыстық істердің жекелеген санаттарын ғана қарауға мүмкіндік берді.

Осылайша, енгізілген өзгерістерге қарамастан, көптеген жағдайларда қылмыстық процеске адвокат пассивті рөл атқара беруде. Алқабилер соты қылмыстық сот ісін жүргізудегі нақты бәсекеге қабілеттіліктің негізгі кепілдіктерінің бірі болғандықтан, бұл институттың толық дамымауы адвокаттың құқық қорғаушы ретіндегі құқықтарын жүзеге асырудың тиімді құқықтық тетіктерін құру бойынша Тұжырымдамада жоспарланған шаралардың қылмыстық процеске белсенді қатысушы ретінде жеткіліксіз орындалғанын көрсетеді. Бұл бағыттағы реформаларды жалғастыру керек.

1.2.4. Аз қамтылған азаматтарға құқықтық көмек көрсету жүйесін жетілдіру

Құқықтық саясаттың 2010–2020 жылдарға арналған тұжырымдамасында жалпы заң көмегін көрсету жүйесін жетілдіру және ең алдымен аз қамтылған азаматтарға заң көмегін көрсету жүйесін жетілдіру қажеттігі айтылды. Осы бағытта Тұжырымдаманы жүзеге асыру барысында келесі кезеңдерді байқауға болады.

1. Адвокаттар көрсететін заң көмегіне ақы төлеу және қорғауға және өкілдік етуге байланысты шығыстарды республикалық бюджет қаражаты есебінен өтеу принциптерін заңға туәелді акті деңгейінде реттеу (2013 жылға дейін).
2. 2013 жылғы 3 шілдедегі «Мемлекет кепілдік берген заң көмегі туралы» Қазақстан Республикасының Заңын қабылдау.

3. 2015 жылғы 19 мамырдағы «Ең төмен әлеуметтік стандарттар және олардың кепілдіктері туралы» Қазақстан Республикасының Заңына сәйкес мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсету саласындағы ең төмен әлеуметтік стандарттарды бекіту.
4. «Адвокаттық қызмет және заң көмегі туралы» 2018 жылғы 5 шілдедегі Заңына мемлекет кепілдік берген заң көмегі туралы нормаларды енгізу.

«Адвокаттық қызмет және заң көмегі туралы» Заң жобасын әзірлеудің алдында осы заңның Тұжырымдамасы жасалды. Заңның тұжырымдамасы да заң көмегін көрсету жүйесін, әсіресе табысы аз адамдарға қатысты жетілдіру басымдығын бекіткен болатын.

Заңның тұжырымдамасында мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсетудің қолданыстағы тетігін жетілдіру мақсатында *ex officio* (лауазымы бойынша) заң көмегін көрсету үлгісінен *pro bono* институтын енгізуді көздейтін аралас үлгіге көшу ұсынылды.

Заң Тұжырымдамасын әзірлеушілер мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсетудің қолданыстағы үлгісі табысы аз адамдарға білікті заң көмегін алуға конституциялық құқықты жүзеге асыру мүмкіндігін қамтамасыз етпейтінін мойындады. Осылайша, мемлекеттік заңгерлік көмек жүйесі жеңе алмаған жағдайларда, *pro bono* өтемақы механизмі ретінде қарастырылды.

Тұжырымдаманы және Заң жобасын талқылау нәтижесінде әлеуметтік жауапкершілікті іске асыру нысандарының бірі ретінде айқындалған және ерікті түрде жүзеге асырылатын жаңа институт — «кешенді әлеуметтік құқықтық көмекті» көздейтін нормалар әзірленді.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2019 жылғы 8 ақпандағы № 45 қаулысымен кешенді әлеуметтік құқықтық көмек көрсетуге елеулі үлес қосқаны үшін мемлекет тарапынан ынталандыру шарасы ретінде медальдармен және төсбелгілермен марапаттау көзделгені үшін ынталандыру принциптері бекітілді.

Осыған орай, Құқықтық саясат тұжырымдамасында, одан кейін Заң тұжырымдамасында қойылған міндеттер толық көлемде орындалмай, мемлекет заң көмегін ұйымдастырудың бұрынғы үлгісіне қайта оралды деп айтуға болады.

Қолданыстағы «Мемлекет кепілдік берген заң көмегі туралы» Заңның нормалары жаңа Заң жобасына іс жүзінде өзгеріссіз енгізілді. Ең маңызды инновациялар ретінде келесілерді айтуға болады:

- Мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсету жүйесіне қатысатын, кешенді әлеуметтік заң көмегін көрсететін адвокаттардың тізіміне енгізілу үшін адвокаттарға берілетін артықшылықты құқық (*pro bono*).
- Бірыңғай адвокаттық ақпараттық жүйені пайдалана отырып, мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсету жүйесіне қатысатын адвокаттардың тізімін қалыптастыру мүмкіндігі.

Іске асырылған шаралар мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсету саласындағы бар проблемаларды шешуге мүмкіндік бермеді, олардың ішінде мыналар:

1. Заң көмегін көрсетуге кеткен уақытты тарифтеу және есепке алу мәселелеріндегі айырмашылықтар.
2. Адвокаттар алқаларының соттармен, қылмыстық қудалау органдарымен, адвокаттарды тағайындау және көрсетілетін көмек сапасын бақылау бойынша әділет органдарымен өзара іс-қимылының бірыңғай рәсімдерінің болмауы.

Тұжырымдаманың қолданылу кезеңінде көп жағдайда мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсету сапасын бақылау адвокаттар мен адвокаттар алқалары төрағаларына тексеру және

кейіннен лицензиядан айыру туралы талап-арыздарды беру нысанында жүзеге асырылды. Көп жағдайда әділет органдары сотта адвокаттардың лицензиясын тоқтатуды талап еткен.

Құқық бұзушылықтардың едәуір бөлігі заңгерлердің іс жүзінде жұмыс істемеген уақыты үшін бюджет қаражаты есебінен төленгені туралы түбіртектерде көрсетілген. Көптеген жағдайларда адвокаттар кінәсін мойындап, алған баждарын өтеген кезде талап-арыздар кері қайтарылған.

Бұл шаралар келесі мәселелерді шешу үшін жеткіліксіз болды:

- 1) қылмыстық қудалау органдарымен келісілген әрекеттерді орындау үшін «қалталы» адвокаттарды тағайындау мүмкіндігінің болуы;
- 2) көрсетілетін көмектің егжей-тегжейлі және сенімді есебін қамтамасыз ету;
- 3) сенімді және ашық есептілікті қалыптастыру;
- 4) көрсетілген заң көмегі үшін толық және әділ түрде ақысын төлеу.

Көрсетілген мәселелер кешені жаңа Тұжырымдаманы іске асыру шеңберінде шешілуге тиіс.

1.2.5. Қалалық және ауылдық жерлерде заң қызметтерінің біркелкі көрсетілмеу мәселесін шешу

2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасында қала мен ауылдық елді мекендерде заң қызметтерінің біркелкі көрсетілмеуі мәселесін дәйекті шешу қажеттігі көрсетілген.

2010 жылы ауылдық жерлерде 119 заң консультациясы жұмыс істеді және оның ішінде 43-і бір құрамды болды. Ауылда барлығы 687 адвокат жұмыс істеді, бұл жалпы санның 18%-ын құрады.

Тұжырымдаманы жүзеге асыру кезеңінде бұл көрсеткіш айтарлықтай төмендеді. Қазіргі уақытта заңгерлердің көпшілігі қалалық жерлерде шоғырланған. Көптеген ауылдық жерлерде заңгерлік емханалар жоқ, ал кейбір жерлерде заңгерлік практика мүлдем жоқ.

Қазір күшін жойған «Адвокаттық қызмет туралы» заңда адвокаттарды ауылдық елді мекенде кемінде үш жыл адвокаттық қызметпен айналысуға міндетті болған жағдайда бастапқы атаулы жарнаны төлеуден босату туралы норма болған. Сондай-ақ, ауылдық жерлерде бір жылдан аз жұмыс істейтін адвокаттар үшін ай сайынғы мүшелік жарнаның мөлшері белгіленген мөлшерлеменің 50%-ына төмендетілген норма да болды.

Жаңа Заңда бұл жеңілдік заңгерлермен қатар заң кеңесшілеріне де беріледі.

Бұл заңнамалық шаралар ауылдық жерлерде адвокаттар мен заң кеңесшілерінің санының өсуіне ықпал ете алмады. Бұл бағытта басқа қадамдар жасалған жоқ.

2021 жылғы 9 маусымдағы «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне адвокаттық қызмет және заң көмегі мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заң жобасын әзірлеу кезінде заң кеңесшілерін толығымен жою әрекеті жасалды. Бұл ауылдық жерлерде заң көмегін ұйымдастыруға бұдан да көп әсер етуі мүмкін еді.

Негізінен заңгерлер мен заң кеңесшілерінің ауылдық жерлерге жіберілуге құлықсыздығы қаладағы жұмыспен салыстырғанда болашағының жоқтығымен ақталады. Осылайша, адвокаттар мен адвокаттардың ауылдан қалаға, облыс орталықтарынан астанаға және республикалық маңызы бар қалаларға көшу үдерісі артады.

Заманауи жағдайларда бұл мәселені шешуді басқа жолдармен ұйымдастыруға болады, мысалы, күштерді қашықтықтағы форматта заң көмегін алу мүмкіндігіне бағыттау. Бұл республика аумағын жоғары жылдамдықты мобильді және сымды интернетпен жылдам қамтуды және ақпараттық технологиялардың көмегімен сот төрелігінің жаңа форматтарын таратуды талап етеді. Екінші жағынан, технологияның таралуы адвокаттар мен клиенттер арасындағы қашықтағы байланыстардың құпиясын сақтау мәселесін өзекті етеді.

1.2.6. Тегін заң көмегін көрсететін адвокаттардың еңбекақысын басқару жүйесін түзету

Құқықтық саясаттың 2010–2020 жылдарға арналған тұжырымдамасы тегін заң көмегін көрсететін адвокаттардың еңбекақысын басқару жүйесін түзету қажеттілігін белгіледі. Бұл жүйе шоғырландырылған және ашық болуы тиіс, бұл бюджет қаражатын тиімді пайдалануға мүмкіндік береді.

Тұжырымдаманың қолданылу мерзімінде бұл мәселе шешілген жоқ.

Бұл саладағы негізгі проблемалар:

1. Көрсетілген көмек үшін адвокаттарға ақы төлеу мерзімінің кешіктірілуі;
2. Төленуі тиіс уақытты есептеуге қатысты мәселелер.

Әділет министрлігінің бастамасымен жүргізілген тексерулер МКҚК беру және төлеу барысында бұзушылықтарды анықтады. Көп жағдайда бұл іс жүзінде көрсетілмеген көмекті төлеуге немесе мұндай көмекті дұрыс есепке алмауға байланысты. Нәтижесінде адвокат мәртебесінен айыру туралы талаптар адвокаттардың өздеріне ғана емес, адвокаттар алқасы төралқаларының мүшелеріне де қойылды.

2018 жылғы «Адвокаттық қызмет және заң көмегі туралы» жаңа Заңда мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсету жүйесіне қатысатын адвокаттардың тізімін жасау және заң көмегінің бірыңғай ақпараттық жүйесін пайдалана отырып, адвокат таңдау мүмкіндігі қарастырылған. Алайда бұл мүмкіндік жүзеге аспады.

2021 жылғы 9 маусымдағы Заңға өзгертулер мен толықтырулардың қабылдануымен адвокаттардың мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсетуге қатысуы заң көмегінің бірыңғай ақпараттық жүйесі арқылы ғана мүмкін болды. Осы бірыңғай ақпараттық жүйенің тәртібін уәкілетті органмен келісім бойынша Республикалық адвокаттар алқасы айқындайды. Алайда, ол тәртіп әзірше анықталған жоқ.

Осылайша, осы саладағы бар проблемалар жаңа Тұжырымдаманы жүзеге асыру кезеңіне ауыстырылды.

1.2.7. Адвокаттардың жауапкершілігін міндетті сақтандыру институтын енгізу

2010–2020 жылдарға арналған құқықтық саясат тұжырымдамасында ол қолданылатын елдердің тәжірибесін ескере отырып, адвокаттардың жауапкершілігін міндетті сақтандыру институтын енгізу мүмкіндігін қарастыру қажеттілігі қарастырылды.

Бұл институт «Адвокаттық қызмет және заң көмегі туралы» жаңа Заңның қабылдануымен жүзеге асты. Сонымен бірге, міндетті сақтандыру бойынша норманың өзін енгізу 2020 жылдың 1 қаңтарына дейін шегерілді.

Заңда адвокат немесе заң кеңесшісі тарапынан жол беру салдарынан сақтандыру жағдайы орын алатын кәсіби қателер тізбесі қарастырылған:

- 1) процестік мерзімдерді өткізіп алу;

- 2) құжаттарды дұрыс емес рәсімдеу;
- 3) клиентті өзіне зиян келтірген жасалған заңды әрекеттердің салдары туралы хабардар етпеу;
- 4) заң көмегін көрсету үшін алынған құжаттардың жоғалуы немесе бүлінуі;
- 5) адвокаттық құпияны құрайтын мәліметтерді заңсыз жария ету.

Бұл ретте, егер шартқа сәйкес заңгерлік көмек көрсетілетін үшінші тұлғаларға келтірілген зиян кәсіби міндеттерді қасақана бұзудың салдарынан болса, сақтандыру жағдайы орын алған болып есептеледі.

Сақтандыру жағдайының болғанын, сондай-ақ оның салдарынан келтірілген залалдарды дәлелдеу сақтанушының өзіне жүктеледі.

Қазіргі сәтте нәтижесінде заңды көмек көрсетілетін тұлғалардың мүліктік мүдделеріне келтірілген залалды өтеу жүргізілген бір де бір сақтандыру жағдайы орын алмаған. Тиісінше, сақтандыру институтын енгізу көрсетілетін заң қызметінің сапасына қалай әсер ететіні туралы бағалау қиынға соғады.

Адвокаттарға реттеушілік ықпал етуді талдау осы ереже күшіне енгенге дейін жүргізілді. 2020 жылдың қарашасында заң кеңесшілеріне арналған ұқсас талдау консультативтік жауапкершілікті сақтандырудың олардың жұмысына әсері туралы тиісті қорытындыларды қамтымайды.

Формальды түрде Тұжырымдамада белгіленген бұл бағыт орындалды деп есептеуге болады. Бірақ реттеуші органның реттеуші әсерді талдау кезінде заңды көмек көрсету сапасы саласындағы бар проблемаларды баяндау (ол 2021 жылы жаңа Заңға өзгерістер мен толықтырулар енгізуге негіз болған) бұл мекеменің оған артылған үмітті ақтамағандығының көрінісі болып табылады.

II. 2030 ЖЫЛҒА ДЕЙІНГІ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ЖОБАСЫНА СЫНИ ШОЛУ

2.1. Саланың негізгі проблемалық мәселелері қандай және 2021–2030 жылдарға арналған жаңа тұжырымдама жобасы олардың оңтайлы шешімін ұсынама?

Заң көмегі мен адвокаттық қызмет саласында көптеген проблемалар сол қалпында қалуда, олардың ең өзектілері мыналар болып табылады:

1. Заң көмегі саласында мемлекеттік саясаттың, ұзақ мерзімді стратегияның және қысқа мерзімді даму жоспарының жоқтығы.
2. Құқықтық көмек көрсету саласында норма шығаруда жүйелілік пен бірізділіктің жоқтығы.
3. Адвокаттық қызметті біртұтас құқықтық реттеудің жоқтығы.
4. Адвокаттық қызметті шектен тыс реттеу.

5. Адвокаттық қызмет пен өзін-өзі реттеу нормаларының арақатынасы мәселелері.
6. Адвокаттардың құқықтарын бұзғаны үшін жауапкершіліктің болмауы.
7. Адвокаттық қызметтің кепілдіктерін шектеу.
8. Адвокаттарды кәсіби қызметін жүзеге асыруына байланысты қудалау.
9. Адвокаттың өтініші бойынша ақпарат алу құқығын жүзеге асыру мәселелері.
10. Заң көмегінің сапасын арттыру мәселелері.
11. Pro bono жүйесін дамыту қажеттілігі.
12. Біліктілікті арттыру саласындағы проблемалар.
13. Мемлекет кепілдік берген заң көмегін дамыту.
14. Қазылар алқасы институтын дамыту қажеттілігі.
15. Заңгерлерге салық салу мәселелерін қайта қарау қажеттілігі.
16. Адвокаттық қызметті ұйымдастырудың қолданыстағы шектеулі формалары.
17. Құқықтық көмек көрсетудің бірыңғай ақпараттық жүйесін енгізуге байланысты мәселелер.

Жаңа Тұжырымдама жобасында заңды көмекке және адвокаттық қызметке қатысты нормалардың жоқтығына байланысты бұл мәселелерді шешу қарастырылмаған.

2.2. Тиісті құқық саласын дамытудың халықаралық стандарттары мен озық тәжірибелерін ескере отырып, қандай шешімдерді ұсынуға болады?

2.2.1. Заң көмегін көрсету саласында мемлекеттік саясаттың, ұзақ мерзімді стратегияның және қысқа мерзімді даму жоспарының жоқтығы

2021–2030 жылдарға арналған Құқықтық саясат концепциясының талқылау үшін жарияланған жобасында заң кәсібі және заң көмегі бөлігінде заң кәсібі және заң қызметіне қатысты ережелер жоқ. Бұл аталған нормаларды қабылдау «Адвокаттық қызмет және заң көмегі туралы» Заңның 21-бабында көзделген заң көмегі саласындағы мемлекеттік саясатқа енгізілуімен байланысты болуы мүмкін.

Осы бапта көрсетілгендей, заң көмегін көрсету саласындағы мемлекеттік саясат мыналардың жиынтығымен қамтамасыз етіледі: ұйымдастыру-құқықтық шаралар; әлеуметтік-экономикалық шаралар; техникалық шаралар; ақпараттық шаралар; аккредиттеу шаралары; лицензиялау және бақылау шаралары; және жеке және заңды тұлғалардың заң көмегін алу құқықтарын қамтамасыз етуді жүзеге асыру бойынша қабылданатын басқа да шаралар. Құқықтық көмек көрсету саласындағы мемлекеттік саясаттың негізгі бағыттарын Қазақстан Республикасының Президенті айқындауы тиіс

Осы Заңның 22-бабының 1) тармақшасына сәйкес заң көмегі саласындағы мемлекеттік саясаттың негізгі бағыттарын әзірлеу Қазақстан Республикасы Үкіметінің құзыретіне жатады. Осы саясатты Заңның 23-бабының 1) тармақшасына сәйкес жүзеге асыру уәкілетті органға жүктеледі.

Бүгінгі күні заң көмегін көрсету саласында мемлекеттік саясат әзірленбеген және қабылданған жоқ. Оның жобасының дамуының басталуы туралы ақпарат жоқ.

Біздің ойымызша, Заңда белгіленген заң көмегі саласындағы мемлекеттік саясатты әзірлеу және қабылдау қажеттігі Құқықтық саясат тұжырымдамасына заң көмегі туралы негізгі ережелерді енгізуді жоққа шығармайды.

Құқықтық реттеудің тиімді тетігін құру және осындай мақсаттарға жету үшін құқықтық құралдарды пайдалану жөніндегі мемлекеттік органдардың қызметін қамтитын құқықтық саясатты заң көмегін көрсетудің дұрыс жұмыс істейтін механизмсіз жүзеге асыру мүмкін емес. Заң көмегін көрсету тетігін дамытудың көмегімен адам мен азаматтың құқықтары мен бостандықтары, сондай-ақ және заңдылықты нығайту мен заңдылықты қамтамасыз ету барынша толық қамтамасыз етілуде.

Сондықтан Құқықтық саясат тұжырымдамасының жобасына «Заң мамандығы және заң көмегі» тарауының енгізілуі дұрыс әрі орынды болып табылады.

2.2.2. Заңгерлік көмек көрсету саласында норма шығаруда жүйелілік пен бірізділіктің болмауы

Заңгерлік көмек көрсету мәселелері бойынша нормативтік құқықтық актілерді әзірлеу кезінде заңнамалық процедуралардың бұзылуы заң қоғамдастығы тарапынан сынға алынуда.

Заңнамаға өзгерістер енгізу кезінде қолданыстағы Заң жобалау жұмыстарының принциптері бұзылады, атап айтқанда: экономикалық, әлеуметтік, статистикалық және басқа да қажетті ақпаратты зерделеу, жалпылау және талдау үнемі жүргізілмейді; заңдарды қабылдаудың болжамды әлеуметтік, қаржылық, экономикалық, экологиялық, құқықтық және өзге де салдарларына зерттеулер жүргізілмейді; ықтимал әлеуметтік тәуекелдерге, сондай-ақ, оларды қабылдауға байланысты әлеуметтік қатынастарды дамытудың тенденциялары мен нұсқаларына талдау жасалмайды.

Заң жобаларының тұжырымдамалары мен негіздемелерін әзірлеу көбінесе асығыс, құқықтық саясат тұжырымдамасын, заң жобалау жұмыстарының тұжырымдамалық және ағымдағы жоспарын есепке алмай, тиісті оқытусыз, бақылаусыз және талдаусыз, ғалымдарды, сарапшыларды, заңгерлік кәсіп өкілдерін тартусыз; концептуалды аппаратты дұрыс теориялық зерттемей және дамытпай жүзеге асырылады.

«Құқықтық актілер туралы» Заңның 15-бабының 1-тармағында нормативтік құқықтық актілердің жобаларын дайындаудың ағымдағы (бір жылға әзірленген) және перспективалық (ұзақ мерзімдерге әзірленетін) жоспарларын құру көзделген.

Заң жобалау жұмыстарының 2021–2026 жылдарға арналған тұжырымдамалық жоспары Қазақстан Республикасы Президентінің 2021 жылғы 24 мамырдағы № 582 Жарлығымен бекітілген.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2021 жылға арналған заң жобалау жұмыстарының жоспары Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2020 жылғы 29 желтоқсандағы № 910 қаулысымен бекітілді. Бұрын қолданыста болған Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2020 жылға арналған заң жобалау жұмыстарының жоспары Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2019 жылғы 30 желтоқсандағы № 1033 қаулысымен бекітілген.

Аталған жоспарлардың ешқайсысында заң көмегін реттеуге бағытталған заң жобаларын әзірлеу қарастырылмаған.

Осыған ұқсас жағдай 2017–2018 жылдары «Адвокаттық қызмет және заң көмегі туралы» жаңа Заңды әзірлеу және қабылдау және оған 2020–2021 жылдарға түзетулер енгізу кезінде орын алды.

Жоспарлардың жоқтығына қарамастан, екі жағдайда да заң шығару жұмыстары жүргізілді.

Заңгерлік көмек туралы заңнамаға қатысты ағымдағы және ұзақ мерзімді жоспарлаудың болмауы заң қоғамдастығын олардың қызметін реттейтін нормаларды жетілдіру перспективаларын бағалау мүмкіндігінен айырады және олардың өзіндік дамуына кедергі келтіреді.

Бұл заң көмегін көрсету субъектілерінің мәртебесі мен кепілдіктерінің көлемін қозғайтын заң жобаларының тиісті құқықтық негіздемесіз және сараптамасыз, құқықтық мониторинг нәтижелеріне негізделмей кенеттен пайда болуына әкеліп соғады. Осының салдарынан ұсыныстарды дайындауға және оларды негіздеуге адвокаттық қызмет өкілдерінің толық қатысу мүмкіндіктері шектеулі.

Мысалы, бұл тәсіл, іс жүзінде келесі жағдайларға әкеп соғады.

1. 2018 жылы адвокаттар алқасының басшы лауазымдарына адвокаттарды қайта сайлау мүмкіндігін шектейтін нормалардың қабылдануы, ал 2021 жылы олардың күшінің жойылуы.
2. 2018 жылы жаңа Заңда бекітілген заң кеңесшілері палаталарының қызметінде көптік принципін енгізу, кейіннен 2021 жылы барлық палаталарды Республикалық заң кеңесшілері колледжіне біріктіру әрекетімен тиімсіз деп танылуы.
3. Адвокаттық қызмет үшін өзін-өзі реттеуді енгізуді реттеуші орган қалаусыз деп таниды, өйткені, бұл заң көмегінің сапасына теріс әсер етеді және адвокаттардың тапшылығы мәселесін шешпейді. Заң кеңесшілерінің қызметін лицензиялауды енгізу, керісінше, заң кеңесшілерінің қызметін бақылау, тиісінше мемлекет тарапынан олардың тәуелсіздігін шектеу халықаралық және еуропалық стандарттарға қайшы келетіндіктен, заң палаталары үшін қолайсыз деп танылады, ал толық мемлекеттік бақылау олардың саны мен бәсекеге қабілеттілігін төмендетуге әкеп соғады. Осылайша, табиғаты бойынша бірдей қызмет үшін түбегейлі әртүрлі реттеу режимдері негізделген.

Бұл болжауға келмейтін әрекеттер мен қарама-қайшы тәсілдер заң көмегін көрсету субъектілерін бағытынан адастырып, оларды дамытудың ұзақ мерзімді стратегиясын қалыптастыруға кедергі келтіріп, дамудың орнына мемлекеттік органдарда өз мүдделерін қорғауға мәжбүрлейді. Реттеуші органмен өнімді ынтымақтастықтың орнына соңғы бірнеше жылда кәсіби қауымдастықтың маңызды бөлігімен қарама-қайшылықтар орын алды.

2021 жылы қабылданған түзетулер заң көмегін көрсету жүйесін реформалау барысындағы соңғы түзетулер емес екені анық. Бірақ мемлекеттік концепциялар мен жоспарларды одан әрі өзгерту үшін тіпті шамамен алынған нұсқаулардың болмауы заң қауымдастығын белгісіз және қысқа мерзімді перспективада өмір сүру мен дамудың жеке стратегиясын құруды мүмкін емес етеді.

Заң көмегін көрсету саласындағы өзгерістердің жүйелілігі мен бірізділік сипатын қамтамасыз ету қажет, ол ұсыныстарды ашық жинақтау және оларды талқылаудан кейін Құқықтық саясат тұжырымдамасына, құқық саласындағы мемлекеттік саясатқа, сондай ақ заң жобалау жұмыстарының ұзақ мерзімді және ағымдағы жоспарларына енгізілетін болады.

2.2.3. Заң қызметін біртұтас құқықтық реттеудің жоқтығы

Кәсіби заң көмегін реттеудің қазіргі үлгісін таңдау келесідей салдарға әкелді.

1. Адвокатура және заң кеңесшілерінің палаталары шеңберінде заң көмегін көрсетудің мазмұнына байланысты қызметтің қосарланған кәсіби және этикалық стандарттарын құру (бұл ретте олар соңғыларының ішінде де ерекшеленеді).
2. Заң көмегін алушылардың әртүрлі заң көмегін көрсетушілердің (заңгерлер мен заң кеңесшілері) әртүрлі реттеу режимдерін пайдалану мүмкіндігінің болмауы.
3. Кейбір кәсіби ұйымдардың өз функцияларын тиімсіз орындауы. Бұл тек ресми түрде белгіленген талаптарға сай келетін адамдарды кәсіпке қабылдауға әкеп соғады. Заң көмегінің сапасына бақылаудың жоқтығы.
4. Кәсіби ұйымдардың қызметінде туындайтын түсінбеушіліктерді ретке келтіру мақсатында мемлекеттік органдардың кәсіби ұйымдардың қызметін бақылау және қадағалау рөлін күшейту қажеттілігін негіздеу.
5. Заңнамада заң көмегін көрсету жөніндегі қызметтің біртұтас түсінігін, көлемі мен мазмұнын анықтау тәсілдерінің болмауы.

Заң қызметі мүшелерінің әртүрлі топтарының (іс жүзінде ұқсас қызметті жүзеге асыратын) әртүрлі реттеу режимдеріне бағынуға және әртүрлі деңгейдегі жауапкершілікке тартылуына жол берілмейді.

Білікті заң көмегін көрсету жүйесін құрылымдау; заң көмегін көрсетушілерді бірыңғай кәсіптік және этикалық талаптарға сәйкес реттелетін бір кәсіпке біріктіру; кәсіпке қол жеткізуді шектеу және одан жосықсыз қатысушыларды шығару бойынша шараларды анықтап алу қажет.

Заң көмегін көрсету саласында бірыңғай нормативтік құқықтық актілерді белгілеу, ең алдымен, азаматтар мен ұйымдардың, яғни заң қызметін алушылардың мүдделерін іске асыруға бағытталған. Өз кезегінде бұл жағдайды заң кәсібі өкілдерінің көпшілігі теріс қабылдауы мүмкін.

Осы жұмыс шеңберінде міндетті мүшелікпен бірыңғай кәсіптік ұйым шеңберінде заң қызметінің бірыңғай (кәсіби-этикалық) стандарттарын әзірлеу және енгізу қажет. Бұл бүкіл заң қауымдастығын біріктіру айтарлықтай уақыт пен күш-жігерді қажет етеді.

Біздің еліміздегі тарихи дәстүр мен жинақталған тәжірибенің арқасында мұндай біртұтас ұйымның құрылуы адвокатура негізінде жүзеге асуы тиіс. Бұл ретте адвокаттар алқасының ағымдағы құқықтық мәртебесінің анықталған осал тұстарын ескеріп, өзін-өзі реттейтін ұйымдардың қызметі саласындағы жинақталған қазақстандық және халықаралық тәжірибе ұсынатын барлық перспективалық артықшылықтарды алуға тырысу керек.

Бірыңғай кәсіби ұйымды құру кезінде бұл ұйымның өзі және оның лауазымды тұлғалары мемлекеттік органдардың елеулі ықпалында немесе толық бақылауында болу қаупі жоғары екенін де ескеру қажет. Өз кезегінде, бұл оның тәуелсіздігін толық немесе ішінара жоғалтуды білдіруі мүмкін. Сондықтан, бұл трансформацияның барлық кезеңдерінде адвокатураның тәуелсіздігін сақтау кепілдіктері қамтамасыз етілуі тиіс. Басқа кәсіптік ұйымдарды (атап айтқанда нотариустар мен жеке сот орындаушылары) құруда жинақталған тәжірибені ескеру қажет.

Заңгерлерді бірыңғай нормативтік құқықтық актінің шеңберінде біріктіру процедурасының өзі дәйекті, көп сатылы, болжамды және қисынды болуы керек.

Бұл ұзақ мерзімді мақсат Қазақстанның бүкіл құқықтық жүйесін жетілдіруге оң ықпал етуі әбден мүмкін, сондықтан оны Тұжырымдамада көрсету қажет.

2.2.4. Адвокаттық қызметті шектен тыс реттеу

Адвокатураның жоғары мәртебесі білікті заң көмегін көрсететін субъектілерге қойылатын талаптардың жоғарылауымен негізделген.

Сонымен қатар, көптеген тыйымдар мен шектеулердің болуы қандай да бір жолмен ақталмайды, адвокаттық қызмет институтының дамуы үшін әлеует жасамайды, заң көмегін көрсету нарығының заманауи қажеттіліктеріне сәйкес келмейтін, негізсіз шектеулерді қабылдағысы келмейтін кәсіби заңгерлермен адвокаттық кәсібін толықтыруға жол бермейді.

Қолданыстағы шектеулердің көпшілігі практикалық маңызын жоғалтты және адвокаттарды бақылау мен құдалау элементтері ретінде ғана қолданылады.

Заң кеңесшілеріне келтірілетін реттеушілік әсерді талдай отырып, реттеушінің өзі лицензиялау лицензиялау субъектілерінің тәуелсіздігін айтарлықтай шектейтінін мойындайды. Бұл халықаралық стандарттарға сәйкес келмейтінін айта кеткен жөн. Лицензиялаудың өзі заң көмегінің сапасын айтарлықтай жақсартуға қабілетті емес (бұл адвокаттар алқасының тәжірибесімен расталады). Сонымен бірге ол лицензиаттарды өздерінің тікелей қызметінен гөрі біліктілік талаптарының сақталуына көбірек көңіл бөлуге мәжбүрлейтін басқа да көптеген проблемаларды тудырады.

Айтылған мәселелердің кейбірі 2021 жылғы 9 маусымдағы «Адвокаттық қызмет және заң көмегі туралы» Заңға енгізілген өзгерістермен шешілді. Мысалы, Заңның 33-бабының 11-тармағында адвокаттың адвокаттық қызметті адвокаттар алқасындағы, Республикалық адвокаттар алқасындағы, адвокаттардың халықаралық қоғамдық бірлестіктеріндегі ақы төлетін сайланбалы және тағайындалатын лауазымдардағы жұмысымен біріктіру мүмкіндігі нақтыланды. Осы тармақтың алдыңғы редакциясы түсініксіз түсіндірме беруге жол ашатын еді.

Болашақта нормативтік реттеуді қажет ететін келесі мәселелерді анықтауға болады:

- 1) заңмен айқындалған адвокаттық қызметтің шектеулі құқықтық нысандарының болуы: серіктестер арасында табысты бөлу, еңбек ресурстарына еркін билік ету және адвокаттарға салық жүктемесін оңтайландыру мүмкін еместігі;
- 2) еңбек шарты бойынша адвокаттық қызметті жүзеге асыру мүмкіндігінің болмауы;
- 3) адвокаттардың өз қызметін дараландыру құралдарын пайдалану мүмкіндігінің болмауы;
- 4) заңгерлердің мемлекеттік сатып алуға қатыса алмауы;
- 5) заңгерлерді ақылы педагогикалық, ғылыми немесе шығармашылық қызметке тартуға қатысты ережелердің анық болмауы.

Адвокатураны шектен тыс мемлекеттік реттеуден босатып, адвокатураның ішкі актілерін реттеуші органмен үйлестіру мәселесіне қайта оралу қажет. Бұл мәселеде өзін-өзі реттейтін ұйымдар үшін сәйкес ауқымнан аспайтын үйлестіру көлемін сақтау жеткілікті болады.

Тәртіптік комиссияларды тек заңгерлер арасынан құруға қайта оралу қажет. Тәжірибе көрсеткендей, реттеуші орган ұсынған өкілдер мен қоғам өкілдерін қосу олардың қызметінде қиындықтар туғызғанымен, тәртіптік тәжірибенің айтарлықтай жақсаруына әкелген жоқ.

2.2.5. Адвокаттық қызмет туралы нормалар мен өзін-өзі реттеу нормаларының арақатынасы

Қазақстан Республикасының Президенті 2015 жылғы 20 мамырда ұсынған «100 нақты қадам» Ұлт жоспарының 97-қадамында өзін-өзі реттеуді дамыту, мемлекетке тән емес қызметтерді бәсекелестік ортаға және өзін-өзі реттеуші ұйымдарға беру және үкімет мемлекетке тән емес және басы артық қызметтерді қысқарту көзделген болатын.

Адвокаттық қызметті лицензиялау жойылған жағдайда адвокаттық қызметті реттейтін нормалар мен «Өзін-өзі реттеу туралы» Заңның нормаларының арақатынасы туралы мәселе туындайды. Осы Заңның нормаларының мағынасында адвокаттар алқалары кәсіптік қызмет саласындағы міндетті мүшелігі бар өзін-өзі реттейтін ұйымдардың белгілеріне жатады.

2015 жылғы 12 қарашадағы «Өзін-өзі реттеу туралы» Заң күшіне енген күннен бастап бір жыл ішінде мемлекеттік органдарға қызмет салаларын оған сәйкес келтіру бойынша қажетті шараларды қабылдауды қамтамасыз етуді тапсырды. Қазақстан Республикасының заңдары кәсіптік қызмет субъектілерінің коммерциялық емес ұйымдарға міндетті мүшелігін бекітетін болатын. Алайда адвокатураға қойылатын бұл талап орындалмаған, тіпті қаралған да жоқ. «Адвокаттық қызмет және заң көмегі туралы» Заңның қабылдануы «Өзін-өзі реттеу туралы» Заңның адвокаттық қызметке қатысты нормаларын есепке алмай жүзеге асырылған.

Бұл мәселенің өзектілігі Қазақстан Республикасының жаңа Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексінің қабылдануымен арта түсті. Осы Кодекстің 52-бабында орталық және жергілікті атқарушы органдардың функцияларын кәсіпкерлік немесе кәсіптік қызмет саласындағы міндетті мүшелікке негізделген өзін-өзі реттейтін ұйымдарға беру көзделген. Функциялардың берілуі өзін-өзі реттейтін ұйымдардың дайындығы расталғаннан кейін қамтамасыз етілуге тиіс. Міндетті мүшелікке негізделген өзін-өзі реттейтін ұйымдардың атқарушы органдардың функцияларын жүзеге асыруға дайындығы пайдаланушылар үшін пайдалар мен шығындарды, сондай ақ орталық және (немесе) жергілікті атқарушы органдардың және мемлекеттің функцияларын орындаушыларды анықтау мақсатында реттеушілік әсерді талдауды жүргізу арқылы қамтамасыз етілуі тиіс.

Адвокатура үшін өзін-өзі реттеу саласына ауысу — лицензиялаумен салыстырғанда, мемлекет тарапынан араласу деңгейінің айтарлықтай төмендеуіне әкеп соғуы мүмкін.

Дүниежүзілік тәжірибе көрсеткендей, өзін-өзі реттеу субъектілері енгізетін жалпы реттеуші және қорғау шаралары көбінесе мемлекеттік органдардың актілеріне қарағанда кәсіби қызметке қатысушылар мен олардың қызметтеріне қойылатын талаптардың жоғарырақ және егжей-тегжейлі деңгейін белгілейтді. Бұл — саланың жосықсыз және жеткіліксіз құзыретті қатысушылардан арылуын қамтамасыз етеді және қабылдау рәсімдерінің ашықтығын арттырады.

Сонымен бірге лицензиялау институтына балама ретінде өзін-өзі реттеу тетіктерін пайдалану белгілі бір жақсартуларға қарамастан бірқатар объективті кемшіліктердің де бар екенін көрсетеді. Бұл, ең алдымен, өзін-өзі реттейтін ұйымдардың өздеріне заңмен жүктелген функцияларды орындаудағы тиімділігінің төмендігімен түсіндіріледі. Оны келесілер арқылы көрініс табуы мүмкін:

- 1) кәсіптік стандарттарды әзірлеу функцияларын тиімсіз орындау;
- 2) кәсіптік ұйым мүшелерінің белгіленген талаптарды сақтауын бақылаудың тиімділігінің төмендігі мен формальдылығы;
- 3) ұйым мүшелерінің өз клиенттері алдындағы жауапкершілігін қамтамасыз ету механизмдерінің тиімсіздігі.

Өкінішке орай, бірқатар жағдайларда бұл мәселелерді өз бетінше шешу мүмкін еместігін адвокаттар алқалары мен заң кеңесшілерінің палаталары көрсетіп отыр. Бұл өз кезегінде күшейтілген реттеуді жақтаушыларды қосымша дәлелдермен қамтамасыз етеді.

Дегенмен, тұтастай алғанда, кәсіби қызметтің әртүрлі салаларындағы өзін-өзі реттеудің қазақстандық және әлемдік тәжірибесі өзін-өзі реттеуге ауысудың артықшылықтары бар екенін көрсетеді.

Бұл ретте мемлекет кәсіптік стандарттарды әзірлеуге әдістемелік көмек көрсету, қажетті кадрларды даярлау, жетілдіру мен тәжірибе алмасуға жәрдемдесу бойынша серіктестік функциясын өз мойнына ала алады.

2.2.6. Адвокаттардың құқықтарын бұзғаны үшін жауапкершіліктің болмауы

Адвокаттың заңды қызметіне кедергі келтіргені үшін Қазақстан Республикасы ӘҚБТК-нің 668-бабы бойынша заңды және лауазымды тұлғаларды әкімшілік жауапкершілікке тарту бойынша сот тәжірибесін талдау мұндай істер санының жыл сайын артып келе жатқанын көрсетеді. Бұл істердің көпшілігі кінәлілерді әкімшілік айыппұл түріндегі жауапкершілікке тартумен аяқталады.

Бұл ретте, аталған құқық бұзушылықтың құрамы қазіргі уақытта адвокаттың кәсіби міндеттерін жүзеге асыру үшін қажетті жазбаша сұрау салу бойынша заңда белгіленген мерзімде құжаттарды, материалдарды немесе ақпаратты ұсынбау немесе беруден бас тартуды көздейді.

Алайда адвокаттың жұмысына кедергі жасау көбінесе басқа да нысандарда көрінеді.

Сондықтан заңда белгіленген адвокаттық қызметтің кепілдіктерін шектеуге бағытталған өзге де әрекеттер (әрекетсіздік) үшін әкімшілік жауапкершілікті белгілеген жөн, мысалы:

- 1) адвокатты құқық қорғау органдары мен соттардың орын-жайларына жібермеу;
- 2) адвокаттың техникалық құралдарды пайдалануы үшін жағдайлардың жасалмауы;
- 3) адвокат пен клиент арасындағы байланыстың құпиялылығын қамтамасыз етпеу.

Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің 435-бабында адамның және азаматтың құқықтарын, бостандықтарын мен заңды мүдделерін қорғау жөніндегі адвокаттардың және басқа да адамдардың заңды қызметіне кедергі келтіргені үшін, сондай-ақ жеке және заңды тұлғаларға заң көмегін көрсетуге кедергі келтіргені үшін қылмыстық жауаптылық көзделген. Бұл бап бойынша жауапкершілікке тарту жағдайлары жоқ, яғни бап жұмыс жасамайтын бап болып табылады.

Кінәлілерді осы бап бойынша жауапкершілікке тарту үшін адамның және азаматтың құқықтарына, бостандықтарына немесе заңды мүдделеріне елеулі зиян келтіру, сондай ақ заңды тұлғалардың құқықтарына немесе заңды мүдделеріне, қоғамның немесе мемлекеттің заңмен қорғалатын мүдделеріне елеулі зиян келтіру түріндегі қоғамдық қауіпті зардаптардың болуы талап етіледі. Тиісінше, бұл баптың тәжірибеде пайдаланылуы қиындатылады.

Жағдайды оңтайландырудың жолы ретінде осы баптағы қылмыс құрамының формальды құрамын журналистің заңды кәсіби қызметіне кедергі келтіретін Қылмыстық кодекстің 158-бабы сияқты пайдалану ұсынылады. Адвокаттық қызметке кедергі келтіретін нақты әрекеттердің тізімі осы баптың қолданылуын жеңілдетеді, сондай-ақ оларды әкімшілік жауапкершілікке жататын құрамдардан ажыратуға мүмкіндік береді.

Мұндай әрекеттер төмендегілерді қамтуы мүмкін:

- 1) адвокатқа қатысты заңсыз жеке ұйғарым шығару;
- 2) адвокатты істі жүргізуден бас тартуға мәжбүрлеу;
- 3) адвокатты және оның үй-жайын заңсыз тінту, тексеру, адвокаттық құпияны қамтитын құжаттарды заңсыз алып қою;
- 4) адвокат пен клиент арасындағы қарым-қатынастың құпиялылығын бұзу;
- 5) адвокатқа қатысты заңсыз жасырын тергеу әрекеттері;
- 6) адвокаттан заңсыз жауап алу және ұстау;
- 7) адвокат-клиент артықшылығы бар ақпарат пен материалдарды заңсыз талап ету.

2.2.7. Адвокаттық қызметтің кепілдіктерін шектеу

Алғашында «Адвокаттық қызмет және заң көмегі туралы» жаңа Заң Тұжырымдамасының авторлары адвокаттың мәртебесін кеңейту және бәсекеге қабілеттілікті қамтамасыз ету шараларын ұсынған болатын.

Алайда, жаңа Заң жобасы бойынша жұмыс барысында адвокаттардың құқықтары мен кепілдіктерін кеңейту бойынша көптеген ұсыныстар қабылданбады, атап айтқанда:

- 1) қорғаушының немесе өкілдің құқықтары мен міндеттерін жүзеге асыру кезінде, олардың жұмыс кестесіне сәйкес оларға адвокат куәлігін ұсыну кезінде соттардың, прокуратура органдарының, ішкі істер органдарының, басқа құқық қорғау органдарының, қамауға алынғандарды, қамауда отырғандарды және жазасын өтеп жатқандарды ұстау орындарының ғимараттарына кедергісіз кіру құқығы;
- 2) іс жүргізу әрекеттерінің барысы мен нәтижелерін белгілеу кезінде ғылыми-техникалық құралдарға ие болу және пайдаланудың сөзсіз құқығы;
- 3) адвокаттық қызметті жүзеге асыру кезінде қауіпсіздікті қамтамасыз ету құқығы; адвокаттың және оның отбасы мүшелерінің өмірін, денсаулығын, ар-намысы мен қадір-қасиетін мемлекеттік қорғау кепілдіктері;
- 4) жедел-іздік шараларын немесе тергеу әрекеттерін жүргізу кезінде адвокатты құпия ынтымақтастыққа тартуға тыйым салу;
- 5) заң көмегі көрсетілген жағдайларда адвокаттың іс-әрекетін бағалауға қатысты жеке-ше шешімдерді шығаруға тыйым салу; адвокаттың әрекетін бағалауға қатысты соттың қылмыстық құқық бұзушылық белгілерінің болуы туралы жеке қаулылар шығаруға тыйым салу;
- 6) адвокат ұсталған жағдайда адвокаттар алқасын міндетті түрде хабардар ету;
- 7) адвокаттың ғимаратына кіруге, тексеруге, тінтуге, адвокаттың заттары мен құжаттарын алуға тыйым салу;
- 8) адвокатқа қатысты жедел-іздік шараларын және (немесе) тергеу әрекеттерін жүргізу нәтижесінде алынған нақты деректерді сотталушының айыптауының дәлелі ретінде жол бермеу;

- 9) адвокатты тінту кезінде адвокаттар алқасы өкілінің міндетті түрде қатысуы;
- 10) адвокаттардың кәсіптік қызметіне байланысты азаматтық және экономикалық құқықтарын шектеуге тыйым салу.

Заңнамаға өзгерістер мен толықтыруларды әзірлеу барысында қоғам өкілдері жіберетін кез келген ұсыныстардың негізгі бөлігі адвокаттар мен заң кеңесшілерінің кәсіби қызметінің кепілдіктерін күшейту және жетілдіру болып табылады. Прогрессивті өзгерістерді заң шығарушы қабылдаған бірқатар жағдайларға қарамастан, ұсыныстардың көпшілігі іске асырылмай қалуда. Заң көмегін реттеу саласындағы жаңа мемлекеттік саясат мемлекеттің бұл мәселедегі көзқарастарын түбегейлі өзгертуі тиіс. Адвокаттардың тәуелсіздігіне кепілдіктерді және адвокатура өкілдерінің кедергісіз қызмет ету мүмкіндігін қамтамасыз ету заң көмегінің сапасын арттырудың негізгі шарты ретінде танылуы тиіс, өйткені бұл кепілдіктер ең алдымен клиенттердің пайдасына бағытталған.

Осыған байланысты адвокаттардың қызметіне кепілдіктер тізбесін жүйелеу, жалпылау және кеңейту бойынша жұмысты жалғастыру қажет.

2.2.8. Адвокаттарды кәсіби қызметін жүзеге асыруына байланысты қудалау

«Адвокаттық қызмет және заң көмегі туралы» Заңның 35-бабында адвокатты ол заң көмегін көрсететін адаммен сәйкестендіруге тыйым салатын норма бар. Осыған қарамастан, соңғы кездері адвокаттар клиенттің мүдделерін қорғау кезінде немесе адвокаттың өзін-өзі басқару органдарында өз міндеттерін атқару кезінде айқын түрде принципін ұсынғаны үшін қудалауға ұшыраған істердің едәуір бөлігі жинақталған.

Мұндай әрекеттер келесілерде көрініс табады:

- 1) адвокаттарды қылмыстық қудалау немесе оларға қатысты тәртіптік немесе әкімшілік шаралар қолдану туралы жеке қаулылар мен қаулылар шығару кезінде;
- 2) адвокаттық лицензиясынан айыру туралы талап-арыз беру кезінде;
- 3) адвокаттарды іске немесе процестік әрекеттерге қатысудан шеттету кезінде.

Осыған байланысты келесі ережелерді қабылдау қажет:

1. Адвокаттарды заң көмегін көрсетуге байланысты жасаған заңды әрекеттері, оның ішінде көпшілік алдында мәлімдеме жасағаны үшін кез келген қылмыстық, азаматтық және әкімшілік жауапкершілікке тартуға заңнамалық деңгейде тыйым салу.
2. Адвокаттың заң көмегін көрсету жөніндегі іс-әрекетін бағалауға қатысты жеке ұйғарымдарды шығаруға тыйым салу.
3. Адвокаттың өз қорғауындағы тұлғаның мүдделері үшін заңсыз іс-әрекеттеріне қарсылық білдіруі, шағым беруі және өзге де өкілеттіктерді жүзеге асыруы оны айыптауға болмайтынын және оған тәртіптік немесе өзге де жауаптылық шараларын қолдану үшін негіз бола алмайтынын белгілейді.

2.2.9. Адвокаттың өтініші бойынша ақпарат алу құқығын жүзеге асыру

2021 жылғы 9 маусымдағы Заң заң кеңесшілеріне заң көмегін көрсетуге байланысты өтініштер жіберу мүмкіндігін белгіледі. Бұл ретте, аталған талапты орындамағаны үшін жауапкершілік қарастырылмаған.

Жауап беруден бас тартқаны немесе кешіктіріп жауап бергені үшін ӘҚБтК-нің 668-бабы бойынша әкімшілік жауапкершіліктің болуына қарамастан, адвокаттар ақпаратты негізсіз теріске шығару салдарынан әлі күнге дейін зардап шегуде. Әкімшілік жауапкершілікке тарту тәртібі бұл мәселені әрқашан шеше бермейді.

Адвокат пен заң кеңесшісіне сұралған ақпаратты беруден бас тарту мүмкіндігінің ақпарат қолжетімділігі шектелген ақпарат ретінде жіктелуі іс жүзінде кез келген ақпаратты осы санатқа жатқызу арқылы ерікті бас тарту жағдайларын заңдастырды.

Осыған байланысты келесі мәселелер бойынша заңнамалық түсіндірулер қажет.

1. Адвокат, егер бұл мәліметтер клиентке заң көмегін көрсету үшін қажет болса, өзінің клиентіне ғана емес, сондай-ақ үшінші тұлғаларға да қатысты мәліметтерді беруді талап етуге құқылы.
2. Адвокаттың өтініші бойынша мәліметтерді беруден бас тарту үшін көрсетілген мәліметтерге мемлекеттік құпиялар режимін ұзарту ғана негіз бола алады («Адвокаттық қызмет және адвокаттық қызмет туралы» Үлгілік заңда көзделгендей).
3. Толық емес, жалтару, ресми жауап беру, ақпараттың жоқтығы туралы жалған сілтемелер жауап беруден бас тарту ретінде түсіндірілуі тиіс.

2.2.10. Заң көмегінің сапасын арттырудың проблемалары

Қазіргі уақытта заң көмегінің сапасын реттеу негізінен әкімшілік және сот рәсімдерін қолдану арқылы бақылаушы органдардың қолында шоғырланған. Адвокаттар мен заң кеңесшілері тек мәжбүрлеу және кәсіптен шеттетілу қаупі арқылы дамуға және сапалы жұмыс жасауға ынталандырылады.

Реттеушілік әсерді талдау нәтижелері бұл тәсілдің заң көмегінің сапасын арттырмайтынын көрсетті.

Заң көмегінің тиісті сапасын және оның үздіксіз өсуін қамтамасыз ету үшін мемлекет заңгерлік қызмет саласындағы ең үздік халықаралық тәжірибені де, жалпы сапа стандарттарын да басшылыққа алуы қажет.

Осыған байланысты заң көмегінің сапасын арттыру үшін келесі әдістерді қолдануды қамтамасыз ету қажет:

1. Заң ғылымының және сапа менеджменті ғылымының озық жетістіктерін пайдалану.
2. Жоба және процесс тәсілдерін қолдану.
3. Ақпараттық технологияларды тек қадағалау және бақылау процестеріне ғана емес, күнделікті қызмет процестеріне де енгізу.
4. Кәсіби стандарттар мен ережелерді әзірлеу және үнемі жетілдіру.
5. Озық отандық және шетелдік тәжірибені үнемі жалпылау және пайдалану.
6. Құқықтық жұмыстың сапасын сараптамалық бағалау және оның сәйкестігіне ерікті тестілеу жүйесін енгізу.
7. Өзін-өзі бақылау және өзін-өзі жетілдіру әдістерін енгізу.

8. Қажетті өзгерістерді үнемі болжау және оларды талқылау мен қабылдауға кәсіптің барлық өкілдерін тарту.
9. Сапаны жақсартуға материалдық мотивация беру.
10. Тұтынушылардың сапаны бағалаудың объективті жүйесін құру.

Мемлекет сапаны басқару, оның ішінде жоспарлау және сапаны бақылау принциптеріне, осы процестің барлық қатысушыларының байланысы және сапалы шешім қабылдау мәселелеріне назар аударуы қажет. Тиісті іс-шараларға барлық қатысушылардың шешім қабылдауға және сапалы жұмысына қатысуын қамтамасыз ететін адвокаттар, адвокаттар алқалары, бақылаушы орган, сот және құқық қорғау жүйесі сияқты сапа менеджменті жүйесін енгізуде кәсіби ұйымдарға көмек көрсету қажет.

2.2.11. Pro bono жүйесін дамыту

Жаңа Заңды әзірлеу кезінде заң шығарушы ұсынған жүйе, сондай-ақ қабылданған заңға тәуелді актілерде жан-жақты әлеуметтік құқықтық көмек көрсету үшін адвокаттар мен заң кеңесшілерін ынталандыру жүйесі pro bono институтының дамуына ықпал еткен жоқ.

Заң фирмаларының pro bono қызметтерінің ең ірі жеткізушілері болып табылатын елдердің тәжірибесін жүйелеуі және жалпылауы қажет.

Кешенді әлеуметтік құқықтық көмек көрсетуді ынталандыру үшін уәждер кешенінің жүйесін әзірлеу қажет:

- 1) әлеуметтік (жүйеге қатысушыларды мемлекеттік органдардың сараптамалық, қоғамдық кеңестерінің құрамына енгізу);
- 2) кәсіби (заңды іс-шараларға қатысу мүмкіндігін қамтамасыз ету, әдістемелік материалдармен қамтамасыз ету, мемлекет есебінен біліктілігін арттыру);
- 3) материалдық (салық жеңілдіктері, мемлекеттік тапсырыстарға және мемлекеттік сатып алуларға қатысу мүмкіндігі).

2.2.12. Біліктілікті арттыру саласындағы мәселелер

Қолданыстағы Заң адвокаттар мен заң кеңесшілерінің кәсіби біліктілігін үздіксіз арттыруға қойылатын талаптарды белгілейді. Бұл оқу процесімен бірдей емес екендігі айта кету керек. Адвокатты аттестациялау және лицензия беру арқылы практикаға жіберу оның базалық білім деңгейін тексеруді көздейді. Адвокаттың одан ары қарайғы міндеті — ол үздіксіз кәсіби даму болып табылады.

Оқыту процесі келесідей болуы керек:

- 1) озық әлемдік тәжірибеге негізделген;
- 2) практикалық дағдыларды алуға бағытталған;
- 3) адвокат пен заң кеңесшілерінің жан-жақты дамуын қамтамасыз ету;
- 4) өзін-өзі дамытуды ынталандыру.

Осыған байланысты заңгерлердің біліктілігін арттыру бағдарламалары мамандық бойынша базалық білімнен басқа мыналарды қамтуы керек:

- 1) практикалық білім мен дағды;
- 2) білімді өздігінен меңгеру дағдылары;
- 3) құқықтық зерттеу қабілеттерін дамыту;
- 4) білімді жаңарту дағдылары;
- 5) аналитикалық қабілеттер мен мәселелерді әртүрлі көзқарас тұрғысынан талдау қабілеттерін дамыту;
- 6) клиенттің қажеттіліктерін есепке алу мүмкіндігі.

«Адвокаттық қызмет және заң көмегі туралы» заң заңгерлердің жүйелі түрде біліктілігін арттырудың міндетті сипаты және осы міндетті орындамаудың тәртіптік салдары туралы ережелерін нақтылады. Заң кеңесшілері үшін де осындай міндеттеме белгіленген.

Алайда Заң қолданысқа енгізілгеннен бері барлық кәсіби ұйымдар бұл процесті толық ұйымдастыра алмады. Бұл келесілермен түсіндіріледі:

1. Республикалық адвокаттар алқасы біліктілікті арттыру тәртібін қабылдаған жоқ.
2. Көптеген адвокаттар алқалары мен заң кеңесшілері палаталарында бекітілген Біліктілікті арттыру бағдарламалары жоқ, Біліктілікті арттыру орталықтары жоқ, үшінші тарап орталықтары мен тренерлер тартылмаған.
3. Бірқатар заң кеңесшілері палаталарында біліктілікті арттырудың бекітілген стандарттары жоқ және біліктілікті арттыру бойынша іс-шаралар жүргізілмейді.
4. Бұл жағдай реттеуші орган тарапынан кәсіби ұйымдардың өздеріне де, олардың мүшелері болып табылатын заңгерлер мен заң кеңесшілеріне де санкция салу қаупін туғызады.
5. Бұл ретте заң кеңесшілері палаталарының мүшелеріне қабылдау үшін аттестаттау, сондай-ақ адвокаттар алқаларында кезеңдік аттестаттау кейбір жерлерде біліктілікті арттыру мониторингінің қажетті функцияларын орындамай, формальды сипатта болып келеді.

Бұл жағдай реттеушінің кәсіби ұйымдардың қызметіне белсендірек араласу арқылы оқыту жүйесінің тиімділігін қамтамасыз ету туралы шешім қабылдау қаупін тудырады.

Бақылау тұтқалары және кәсіби мәртебесінен айыру арқылы біліктілікті арттыру үдерісіне мемлекеттің қатысуын азайтпау дұрыс сияқты. Шешім келесі қадамдарға негізделуі мүмкін:

1. Біліктілікті арттырудың заманауи және тиімді жүйесін құру мақсатында адвокаттар алқалары мен заң кеңесшілері палаталарын материалдармен, тәжірибемен және ақпаратпен әдістемелік қамтамасыз ету.
2. Заңгерлер мен заң кеңесшілерінің біліктілігін арттыруға, сондай-ақ осы жүйеге тренерлер мен оқытушылар ретінде қатысуға ынталандыру шараларын қабылдау.
3. Біліктілікті арттыруға жұмсалған іс-әрекеттер мен сағаттарды есепке алу тәртібіне емтихандар мен сынақтар өткізу арқылы мерзімді аттестаттау рәсімін ауыстыру.

2.2.13. Мемлекет кепілдік берген заң көмегін дамыту

Қазіргі уақытта мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсету жүйесін дамыту негізінен көмекке жүгіну және оларды адвокаттар арасында бөлу процестерін басқаруды жетілдіру арқылы жүзеге асырылады.

2021 жылғы 9 маусымдағы Заңына өзгерістер қабылданғаннан кейін адвокаттардың мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсетуге қатысуын облыстың, республикалық маңызы бар қаланың, астананың адвокаттар алқасы тек қана заң көмегінің бірыңғай ақпараттық жүйесі арқылы жүзеге асырады. Бұл жүйеге қосылмаған адвокаттар нұсқау бойынша көмек көрсетуге қатысу мүмкіндігінен айырылды.

Сондай-ақ, Заңда уәкілетті органмен келісім бойынша Республикалық адвокаттар алқасының мемлекет кепілдік берген заң көмегін көрсету тәртібін қабылдау қажеттігі де қарастырылған.

Дегенмен, жүзеге асырылып жатқан шаралармен қатар, тегін заң көмегін дамыту және оның аясын кеңейту бағытында да көптеген бағыттар бар.

Тегін заң көмегін алуға құқығы бар тұлғалардың қатарына азаматтардың келесі әлеуметтік қорғалмаған санаттарын қосу орынды болып табылады:

- 1) тұрмыстық және әлеуметтік зорлық-зомбылық құрбандары;
- 2) азаптау құрбандары;
- 3) қылмыстық істер бойынша жәбірленушілер;
- 4) бас бостандығынан айыру орындарындағы адамдар;
- 5) азаматтық істердің жекелеген санаттары бойынша тараптар (мемлекеттік органдармен даулар, еңбек даулары және адамдардың әлеуметтік қорғалмаған санаттары қатысатын басқалар).

Бұл ретте, мұндай кеңейту бюджет қаражатының қосымша шығынын талап ететінін ескеру қажет.

Қажетті қаржыландыруды қамтамасыз ету үшін құқықтық ақпарат пен мемлекеттік органдардың қызметін қамтуға арналған бюджет қаражатын тиімсіз пайдаланудан бас тарту ұсынылады. Босатылған қаражаттың қомақты болуына байланысты заңнамада бюджет қаражаты есебінен адвокаттың қатысуы міндетті істер санаттарының тізбесін кеңейтуді қамтамасыз етуге болады. Осының арқасында тегін заң көмегін алуға құқығы бар адамдардың әлеуметтік осал санаттарының тізбесін кеңейтуді қамтамасыз етуге де болады.

Азаматтық іс жүргізу кодексінде адвокаттың қатысуы міндетті болып табылатын азаматтарға қатысты істердің санаттарын белгілеу қажет, атап айтқанда:

- 1) алимент өндіру туралы істер;
- 2) өмірі мен денсаулығына келтірілген зиянды өтеу туралы істер;
- 3) кәмелетке толмағандардың құқықтары мен мүдделерін қозғайтын істер;
- 4) халықтың әлеуметтік қорғалмаған санаттарына (үлкерлер, төтенше жағдайлардан зардап шеккендер және т.б.) қатысты істер;
- 5) талап қою құны белгіленген шектен асқан кездегі мүлктік даулар.

Қылмыстық істер бойынша тек күдіктілер мен айыпталушыларға ғана емес, жәбірленушілерге де білікті заң көмегін көрсету кепілдіктерін қамтамасыз ететін өзгерістер енгізу қажет.

Қолдану аясының кеңеюі мемлекет кепілдік берген заң көмегінің сапасын қамтамасыз етудің жаңа тиімді тетіктерін қайта пысықтауды және енгізуді қажет етеді. Олар заңгер мамандығы бойынша біркелкі болуы керек және жоғарыда қарастырылған жалпы әдістерге негізделуі керек.

2.2.14. Алқабилер соты институтын дамыту қажеттілігі

Жоғарыда көрсетілгендей, айтарлықтай дамымаған алқабилер практикасы жалпы алғанда заң көмегінің дамуын тежейді, адвокаттардың қылмыстық сот ісін жүргізуге тең және бәсекеге қабілетті қатысу мүмкіндіктерін тарылтады.

Қазақстанның сот жүйесінде алқабилердің тиімді жұмыс істеуі және рөлін күшейту үшін келесі шараларды жүзеге асыру қажет:

1. Алқабилер сотының аралас үлгісінен классикалық нұсқаға көшу. Бұл үлгі бойынша алқабилер сотталушының кінәсін, ал жазаны судья анықтайды. Бұл сот процесінің ашықтығы мен әділдігін қамтамасыз етеді.
2. Аса ауыр қылмыстардың барлық санаттары бойынша алқабилер сотының құзыретін кеңейту. Бұл алқабилердің Қазақстан аумағында қолдану мүмкіндігін айтарлықтай кеңейтеді.
3. Алқабилер шығарған ақтау үкімдерінің күшін жою тәртібін реттейтін заңнамалық нормалар мен актілерді қайта қарау. Бұл алқабилердің шешімдерінің маңыздылығын арттырады.

2.2.15. Салық мәселелерін қайта қарау

Қазақстан Республикасының 2017 жылғы 25 желтоқсандағы Заңымен Салық кодексінің 364-бабының редакциясы қабылданды. Ол 2020 жылғы 1 қаңтардан бастап қолданысқа енгізілуі тиіс болатын. Кейін оның күшіне ену мерзімі 2025 жылдың 1 қаңтарына шегерілді.

Бұл бап заңгерге келесі шығындар үшін кәсіби шегерімдерді қолдану мүмкіндігін береді:

- 1) кеңсе тауарларын сатып алуға арналған шығыстар;
- 2) офисті жалға алу құны;
- 3) салық кезеңінің соңындағы активтер құнының 25%-ы мөлшерінде амортизациялық аударымдар;
- 4) екінші деңгейдегі банктің, банк операцияларының жекелеген түрлерін жүзеге асыратын ұйымдардың қызметтеріне, байланыс қызметтеріне, коммуналдық қызметтерге ақы төлеуге арналған шығыстар;
- 5) қызметкердің төлем көзінен салық салуға жататын табыстары бойынша салық төлеушінің шығыстары;
- 6) медициналық аударымдар мен салықтар бойынша шегерімдер;
- 7) іссапарлар үшін өтемақы;

- 8) 1 реттік айлық есептік көрсеткіш шегінде адвокаттар алқасына төленетін мүшелік жарналар;
- 9) қорғаныс пен өкілдікке байланысты өтелген шығыстар.

Бұл тізімді келесі алымдармен толықтыру қажет:

- 1) адвокаттың кәсіптік жауапкершілігін сақтандыру бойынша шығыстар;
- 2) адвокаттың біліктілігін арттыруға ақы төлеуге байланысты шығыстар;
- 3) мүшелік жарналарды нақты шығыстардың толық сомасындағы алымдарға қосу.

Адвокаттық фирмаларға салық салу жүйесін де жетілдіру қажет.

Адвокаттық кеңсенің өз атынан заң көмегін көрсету туралы шарт бекіту мүмкіндігін енгізе отырып, Салық кодексіне тиісті өзгерістер енгізуді қарастыру қажет. Мысалы, заң көмегін көрсеткені үшін сыйақы сомасы корпоративтік табыс салығы салынатын табыс, сондай-ақ кеңсенің салық салу мақсатында есепке алынатын ҚҚС айналымы ретінде танылмауы тиіс. Салық салынатын табысты азайту мақсатында есепке алынатын Салық кодексінде белгіленген шығыстардың тізбесі де адвокаттық кеңселердің қызметінің ерекшеліктеріне байланысты шығыстармен толықтырылуы тиіс (адвокаттық қызмет ақысы және жоғарыда көрсетілген шегерімге жататын шығыстарды қоса алғанда).

Адвокаттардың өздеріне салық салу режимі де олардың қызмет нысанын таңдауына және серіктестік сипатына байланысты болмауы керек.

2.2.16. Адвокаттық қызметті ұйымдастырудың қолданыстағы нысандарының шектеулері

2021 жылғы 9 маусымдағы «Адвокаттық қызмет және заң көмегі туралы» Заңға енгізілген өзгертулер адвокаттық кеңселердің мәртебесіне қатысты болды. Атап айтқанда:

1. Адвокаттық кеңсенің сақтандыру шартын бекіту мүмкіндігі енгізілді;
2. Заң көмегін көрсету туралы шартты адвокаттық кеңсе өз атынан, барлық серіктестердің атынан, олардың қаражаты есебінен және оған кіретін барлық серіктестердің мүдделері үшін жасай алады.

Әлі күнге адвокаттардың салық агенті және адвокат көмекшісі ретіндегі адвокаттық кеңсе мәртебесін реттеу талап етілуде. Адвокаттық қызметті шоғырландыру және заң көмегінің бірыңғай стандарттарын құру үшін жаңартылған адвокатура заң нарығының әртүрлі қатысушылары үшін тартымды болуы керек. Заңнама адвокаттарға қызметті ұжымдық жүргізудің әртүрлі үлгілерін таңдау мүмкіндігін қамтамасыз етуі керек.

Демек, кәсіпқой заңгерлер бірлестігі бір кәсіби ұйымның шеңберінде біріктіруді ұжымдық қызметті жүзеге асыру мүмкіндігіне және адвокаттар бірлестігінің басқа да перспективалық нысандарына қатысты ережелерді қайта қараусыз мүмкін емес. Бұл заң кеңесшілеріне өздеріне таныс заң фирмаларының қызмет нысандарын пайдалана отырып, жұмысын жалғастыруға мүмкіндік береді.

Адвокат қызметінің ерекше мәртебесі бар және азаматтардың білікті заң көмегін алуға конституциялық құқығын іске асыруды қамтамасыз ететін тұлға ретіндегі кәсіпкерлік емес сипаты оған басқа адвокаттармен бірігіп немесе істерді ұжымдық жүргізуге қатысу арқылы кіріс әкелетін қызметті жүзеге асыруға тыйым салмайды.

Осыған байланысты, адвокаттық қызметтің кәсіпкерлік емес сипатын сақтайтын өзгертулер енгізу ұсынылып отыр. Дегенмен де, ол өзгертулерге сәйкес, адвокаттар (ұжымдық қызмет

мақсаттары үшін) тек заң фирмаларын ғана емес, басқа да ұйымдық-құқықтық нысандарды құру мүмкіндігіне ие болады.

Нұсқаулық ретінде «Адвокаттық қызмет және адвокаттық қызмет туралы» үлгілік заңда көзделген заңды тұлғалар нысандарын пайдалануға болады. Мәселен:

- 1) жеке адвокаттық құрылымның нысаны (адвокат кабинеті, адвокаттық кеңсе, жеке адвокат);
- 2) адвокаттар адвокаттық қызметпен жеке айналысатын, ал адвокаттар алқасы салық агенті мен кассалық есеп айырысу орталығының функцияларын жүзеге асыратын ұжымдық адвокаттар құрылымының нысаны;
- 3) адвокаттар бірге адвокаттық қызмет атқаратын және адвокаттар алқасының өзі директорларға заң көмегін көрсетпейтін ұжымдық адвокаттар құрылымының нысаны;
- 4) адвокаттар адвокаттық қызметті бірлесіп жүзеге асыратын, ал адвокаттық білімнің өзі директорларға заңгерлік көмек көрсететін (қызметтің қаржылық нәтижесі құрылтайшы адвокаттар арасында бөлінеді; құрылтайшы болып табылмайтын адвокаттар мұндай оқуда жалдамалы жұмыс істей алады) ұжымдық адвокаттар құрылымының нысаны.

2.2.17. Заң көмегінің бірыңғай ақпараттық жүйесін енгізуге байланысты мәселелер

Бұл жүйені құру алғаш рет «Адвокаттық қызмет және заң көмегі туралы» жаңа Заңда қарастырылды. Бұл заң қабылданғаннан бері пайдаланушыларды жүйеге тарту негізінен әкімшілік әдістермен жүзеге асырылды. Бұл көптеген заңгерлер мен заң кеңесшілерінің қарсылығын тудырды.

2021 жылғы 9 маусымдағы Заңға келесі өзгерістер енгізілді:

1. Білікті заң көмегін көрсету үшін адвокатты таңдау заң көмегінің бірыңғай ақпараттық жүйесін пайдалану арқылы ғана жүзеге асырылады.
2. Адвокаттар көрсеткен мемлекет кепілдік берген заң көмегі туралы есепті қалыптастыру заң көмегінің бірыңғай ақпараттық жүйесі арқылы жүзеге асырылады.
3. Заң көмегінің ақпараттық жүйесін мемлекеттік деректер базасымен интеграциялау.
4. Заң көмегінің бірыңғай ақпараттық жүйесін Республикалық адвокаттар алқасының және Республикалық заң кеңесшілері алқасының сенімгерлік басқаруына беру.

Осылайша, алдын ала жазылу бойынша жұмыс істейтін заңгерлер таңдау алдында тұрды: ақпараттық жүйеге қосылу немесе жұмысын тоқтату.

Жүйені пайдалануға адвокаттар мен заң кеңесшілерінің белсенді қатысуына келесі жағдайлар кедергі келтіреді:

1. Жүйеде ақпараттық қауіпсіздік пен заңгер іс-әрекетінің құпиялылығына кепілдіктердің жоқтығы.
2. Жүйені пайдаланудың ақылы сипаты және тарифті қалыптастырудың ашықтығының болмауы.
3. Заңгерлер мен заң кеңесшілері үшін күнделікті қажетті процестер үшін пайдалы функционалдылықтың болмауы.

Осылайша, қазіргі уақытта жүйені пайдалану дерлік әмбебап болып табылады. Пайдаланушылардың жүйеге деген көзқарасын келесі шараларды орындау арқылы өзгертуге болады:

1. Қажетті функционалдылықты қалыптастыруда заңгерлер мен заң кеңесшілерінің қатысу мүмкіндігін қамтамасыз ету.
2. Ақпараттық қауіпсіздік пен құпиялылық кепілдіктерін, сондай-ақ тәуелсіз тексеру мүмкіндігін қамтамасыз ету.
3. Құқықтық қауымдастыққа баға белгілеу принциптері және қажетті шығындар мен тарифтердің мөлшерін анықтау мүмкіндігі туралы ақпарат беру.

Осындай жағдайларда, сондай-ақ, ақпараттық жүйені кәсіптік ұйымның сенімгерлік басқаруына беруге байланысты оны пайдалану заң көмегінің сапасын арттырудың заманауи құралына айналуы мүмкін.

III. 2030 ЖЫЛҒА ДЕЙІНГІ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНА ҰСЫНЫСТАР

Біздің ойымызша, 2030 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасының жобасына «Заң кәсібі және заң көмегі» бөлімін енгізіп, оны мынадай редакцияда баяндаған жөн:

Заң кәсібі және заң көмегі

Заң көмегін көрсету және адвокаттық қызметті реттеу саласындағы мемлекеттік саясат мынадай мақсаттарда жүзеге асырылады:

1. Қазақстан Республикасындағы құқықтық мемлекеттің құрылысы.
2. Азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын қорғауға бағытталған мамандандырылған институттарды одан әрі жетілдіру.
3. Жеке және заңды тұлғалардың білікті заң көмегін алу құқықтарының кепілдіктерін жүзеге асыру.
4. Азаматтар мен заңды тұлғалардың құқықтары мен заңды мүдделерін қорғау деңгейін арттыру.
5. Адам мен азаматтың білікті заң көмегін алуға конституциялық құқықтарын тиімді жүзеге асыруға кедергі келтіретін бар проблемаларды шешу.

Құқықтық көмек көрсету қызметі келесілермен реттеледі:

- 1) қолданыстағы заңнаманың нормалары: «Адвокаттық қызмет және заң көмегі туралы» Заңмен, іс жүргізу кодекстерімен және өзге де нормативтік құқықтық актілермен;
- 2) ұлттық заңнама алдында басымдығы бар халықаралық нормалармен және стандарттармен;
- 3) заң қоғамдастығының өзі белгілеген кәсіби стандарттармен.

Құқықтық көмек көрсету жүйесін реформалаудағы басты міндет реттеудің осы үш тәсілінің арасында дұрыс балансты сақтау болып табылады.

Бұл мақсаттарға жету үшін келесі міндеттерді орындау қажет:

1. Заң көмегін алушылардың құқықтық қорғалу деңгейін арттыру.
2. Жалпыға танылған халықаралық стандарттарға сәйкес келетін кәсіби заңгерлік көмек жүйесін құру.
3. Адвокатура негізіндегі міндетті мүшелікке негізделген біртұтас коммерциялық емес, тәуелсіз, кәсіби, өзін-өзі басқаратын, өзін-өзі қаржыландыратын ұйым шеңберіндегі кәсіпқой заңгерлер бірлестігі.
4. Тиімді заң көмегін ұйымдастыруға кедергі келтіретін шектеулерді алып тастау.
5. Біліктілігі төмен адвокаттардың заң көмегін көрсетуіне жол бермеу үшін жағдай жасау, сондай-ақ кәсіптен жосықсыз өкілдерді жою үшін жағдай жасау.
6. Қазақ адвокатура институтының әлемдік құқықтық кеңістікке интеграциялану жағдайларын қалыптастыру.

Тұжырымдаманы іске асыру келесі принциптерге негізделеді:

1. Ұзақ мерзімді жоспарлауға негізделген өзгерістердің жүйелі және кезеңдік сипаты; реформаның барлық кезеңдерінде барлық мүдделі тараптардың ұсыныстарын ашық түрде жинау және кеңінен талқылау.
2. Адвокаттар алқасы институтының базасында заң кәсіптерінің өкілдерінің бірігуі үшін және жұмыс істеп тұрған заң фирмаларының адвокаттық қызмет түрлеріне айналуы үшін ең ауыртпалықсыз өтпелі кезеңін белгілеу;
3. Кәсіби қызметтің, әдістемелік жұмыстың бірыңғай стандарттарын қабылдау мен орындауда адвокаттар алқасы органдарының рөлін күшейту, адвокаттық практиканың бірегей стандарттарын әзірлеу;
4. Мемлекет тарапынан заң көмегін көрсетудің кәсіби стандарттарын әзірлеу және бекіту үшін ұйымдық-құқықтық жағдайлар жасау;
5. Адвокатураның тәуелсіздік принципін сақтау және дамыту.

Бұл мақсаттарға жету үшін әртүрлі шаралар кешенін жүзеге асыру қажет.

Ұйымдастырушылық-құқықтық шаралар:

1. Адвокаттық қызметті реформалаудың ұзақ мерзімді және қысқа мерзімді жоспарларын жасау.
2. Адвокатура базасында білікті заң көмегін көрсету үшін заңгерлерді біртұтас кәсіби ұйымға кезең-кезеңімен біріктіру.
3. Сапаны басқару, оны бағалау және бақылау саласындағы озық тәжірибені пайдалана отырып, заң көмегінің сапасын арттыру.
4. Әкімшілік құқық бұзушылық туралы және Қылмыстық кодекстің адвокаттық қызметке кедергі келтіргені үшін жауапкершілікті қарастыратын нормаларын қайта қарау және жүйелеу (нақты құқық бұзушылықтардың тізбесі және қауіптілігіне қарай жауапкершілікті саралаумен).

5. Келесілер арқылы адвокаттардың қызметіне кепілдіктердің тізбесі мен көлемін жүйелеу, жалпылау және кеңейту: адвокаттардың соттар мен құқық қорғау органдарының үй-жайларына кедергісіз кіруін қамтамасыз ету; клиенттермен кездесулер мен байланыстардың құпиялылығы; ғылыми-техникалық құралдарды қолдану, адвокаттардың жеке, құқықтық және ақпараттық қауіпсіздігін қамтамасыз ету; адвокатты қылмыстық жауаптылыққа тарту, оны ұстау және тінту, жасырын тергеу әрекеттеріне жол бермеу тәртібі туралы арнайы ережелерді енгізу.
6. Адвокаттарды заң көмегін көрсетуге байланысты заңды әрекеттері мен мәлімдемелері үшін кез келген жауапкершілікке тартуға тыйым салу, сондай-ақ адвокаттарға қатысты жеке қаулылар шығаруға тыйым салу арқылы олардың кәсіби қызметін жүзеге асыруына байланысты адвокаттарды қудалау мүмкіндігін жою.
7. Классикалық үлгіге көшу және оның юрисдикциясын аса ауыр қылмыстардың барлық санаттарына кеңейту арқылы бәсекелестік деңгейін және алқабилердің рөлін арттыру.
8. Адвокаттық қызметтің ұйымдық-құқықтық нысандарының тізбесін адвокаттардың ұжымдық қызметтің жаңа нысандарын құру мүмкіндігін енгізу арқылы кеңейту. Жаңа нысандар салық агенті мен кассалық есеп айырысу орталығының клиенттермен шарт бекіту функцияларын орындауға мүмкіндік береді, сондай-ақ қызметтің қаржылық нәтижелерін серіктестер арасында бөлуге және жалдауға заңгерлерді тартуға мүмкіндік береді.

Әлеуметтік-экономикалық шаралар

1. Тәжірибелік білімді бекітуге, білім алу және жаңарту дағдыларын алуға, талдау дағдыларын дамытуға бағытталған заңгерлердің біліктілігін арттырудың заманауи және тиімді жүйесінің жұмыс істеуін қамтамасыз ету.
2. Келесілер арқылы азаматтардың тегін заң көмегін алу мүмкіндіктерін кеңейту: ақпараттық технологияларды қолдану; мемлекет кепілдік берген заң көмегін алуға құқығы бар адамдар шеңберін кеңейту; сондай-ақ адвокаттың қатысуы міндетті істер санаттарының тізбесіне толықтырулар енгізу.
3. Оны көрсету үшін әлеуметтік, кәсіптік және материалдық ынталандыруды қолдану арқылы кешенді әлеуметтік құқықтық көмек көрсету жүйесін дамыту.

Ақпараттық және техникалық шаралар

1. Адвокаттардың адвокаттың өтініші бойынша заң көмегін көрсету үшін қажетті мәліметтер мен құжаттарды алу мүмкіндіктерін кеңейту, сондай-ақ ақпарат беруден негізсіз бас тарту мүмкіндіктерін болдырмау.
2. Адвокаттарды ақпараттық қауіпсіздіктің қатаң шараларын және кәсіби құпияны қорғау шараларын сақтай отырып жұмыс істеу үшін пайдалы құралдар кешенін беретін заң көмегін көрсетудің бірыңғай ақпараттық жүйесін әзірлеу.

Реттеу шаралары

1. Адвокаттардың кәсіптік ұйымына кәсіпке қабылдау және одан шығару жөніндегі барлық өкілеттіктерді бере отырып, адвокаттық қызметті лицензиялаудың күшін жою.
2. Адвокат мәртебесін мәжбүрлі түрде жоғалту мүмкіндігін адвокаттар алқасы органдары жүргізетін тиісті тәртіптік іс жүргізу шеңберінде ғана белгілеу.

3. Қажетсіз шектеулер мен тыйымдарды жою, кәсіби ұйымдар мен бақылаушы органның құзыретін шектеу, ішкі құжаттар мен стандарттарды үйлестіруді талап ететін жағдайлардың нақты тізбесін белгілеу арқылы заң көмегін көрсету процесін шектен тыс реттеуден арылу.
4. Адвокаттық қызметті реттеу саласын өзін-өзі реттеу туралы заңнамаға сәйкес келтіру.

Қаржылық шаралар

1. Кәсіби шегерімдер жүйесін жетілдіру және адвокаттар адвокаттық кеңседе қызметті жүзеге асыру кезінде табысқа салық салу мәселелерін нақтылау арқылы адвокаттық қызметке салық салу жүйесін оңтайландыру.

Іс-шаралардың егжей-тегжейлі тізбесі және оларды жүзеге асыру мерзімдері «Адвокаттық қызмет және заң көмегі туралы» Заңның 21-бабына сәйкес әзірленетін және бекітілетін заң көмегі саласындағы Мемлекеттік саясатта бекітілетін болады.

2021 жылдың маусымы

ҚҰҚЫҚ ҚОРҒАУ ЖҮЙЕСІН ДАМУ

I. 2010–2020 ЖЫЛДАРҒА АРНАЛҒАН ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ІСКЕ АСЫРЫЛУЫНА ҚЫСҚАША ТАЛДАУ

1. Қазақстан Республикасы Президентінің 2009 жылғы 24 тамыздағы № 858 Жарлығымен Қазақстан Республикасының 2010–2020 жылдарға арналған құқықтық саясат тұжырымдамасы бекітілді.

2. Тұжырымдаманың 3-бөлімі осы бағалаудың мәні болып табылатын құқық қорғау жүйесін дамытудың негізгі бағыттарын қамтиды.

3. Тұжырымдамада Қазақстанның тәуелсіздік жылдарында демократиялық және құқықтық мемлекеттің қажеттіліктерін қанағаттандыратын құқық қорғау жүйесі дамып, тұтастай тиімді жұмыс істеп жатқаны көрсетілген. Бұл ретте, одан әрі дамыту және жетілдіру үшін бірқатар шараларды қабылдау қажет. Төменде ұсынылған іс-шараларға түсініктеме бере отырып, тиісті Тұжырымдаманы іске асырудың қысқаша талдауы ұсынылады.

4. Азаматтардың конституциялық құқықтары мен бостандықтарын қорғау мүдделеріне қызмет ету және біздің құқық қорғау жүйемізді заманауи сын-қатерлерге лайықты жауап беруге мүмкіндік беретін деңгейге жеткізуге септігін тигізетін ұлттық құқықтық жүйені жаңғыртудың келесі кезеңі шеңберінде тиісті кодекстердің жаңа редакцияларын әзірлеу және қабылдау арқылы қылмыстық, қылмыстық-процестік, қылмыстық-атқару және әкімшілік-деликттік заңнамасын реформалау қажеттілігі туындады.

Тұжырымдаманың қолданылу кезеңінде осы салаларда мынадай негізгі заңнамалық актілер қабылданды:

- ҚР 2014 жылғы 3 шілдедегі № 226-V Қылмыстық кодексі²⁷;
- ҚР 2014 жылғы 4 шілдедегі № 231-V Қылмыстық процестік кодексі²⁸;
- ҚР 2014 жылғы 5 шілдедегі № 234-V Қылмыстық-атқару кодексі²⁹;
- ҚР 2014 жылғы 5 шілдедегі № 235-V Әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодексі.

Сондай-ақ:

- ҚР кейбір конституциялық заңдарына қылмыстық іс жүргізу заңнамасын жетілдіру мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы (ҰР 2014 жылғы 4 шілдедегі № 232-V ҚРЗ Конституциялық заңы);
- ҚР кейбір заңнамалық актілеріне қылмыстық заңнаманы жетілдіру мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы (ҚР 2014 жылғы 3 шілдедегі № 227-V Заңы);
- ҚР кейбір заңнамалық актілеріне әкімшілік құқық бұзушылық туралы заңнама мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы (ҚР 2015 жылғы 5 шілдедегі № 236-V Заңы).

²⁷ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252.

²⁸ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575852.

²⁹ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577723.

5. Тұжырымдамада прокуратураның қызметін жетілдіру, прокуратураның қадағалау қызметінің негізгі функциясы ретінде оның тиімділігін арттыру, сондай-ақ прокуратура органдары қызметінің іс жүргізу негіздерін жетілдіру және прокуратура органдарының үйлестіру қызметін заңнамалық тұрғыдан бекіту көзделді.

Сондай-ақ, прокуратура жүзеге асыратын қылмыстық қудалау функциясының құрамдас бөлігі ретінде, қоғамдық қауіптілігі мен күрделілігі ауыр қылмыстар бойынша прокуратураның қылмыстық істерді тергеу арқылы сотқа дейінгі өндірістегі прокурордың рөлі мен жауапкершілігін арттыру қажет.

«Прокуратура туралы» Қазақстан Республикасының 2017 жылғы 30 маусымдағы No 81-VI жаңа Заңы Тұжырымдамада көрсетілген мәселелерді заңнамалық реттеуді көздейді.

Мәселен, Заңның 5-тарауында прокуратураның құқықтық актілері, оның ішінде прокурорлық қадағалау тәртібімен нақты реттелетіндігі; Заңның 20-бабымен үйлестіру кеңестерінің қызметі арқылы үйлестіру қызметін реттейтіндігі; Заңның 44-бабымен және Қазақстан Республикасының Қылмыстық-процестік кодексінің тиісті ережелерінде прокурордың қылмыстық сот ісін жүргізудегі іс жүргізу құқықтары көзделген.

Заңның 11-бабына сәйкес прокурор Қазақстан Республикасының Қылмыстық-процестік кодексінде айқындалған өкілеттіктерге сәйкес сотқа дейінгі тергеп-тексеру кезінде заңдылықтың сақталуын қадағалайды. Сонымен бірге, Қазақстан Республикасы Қылмыстық-процестік кодексінің құқық қорғау органдарының құзыретін айқындайтын 187-бабында прокуратураның тергеу құзыреті қарастырылмаған.

Қажет болған жағдайда прокурор тергеушінің өкілеттігін пайдалана отырып, өзінің қаулысымен істерді өзінің іс жүргізуіне қабылдауға және жеке өзі тергеу жүргізуге құқылы (ҚР ҚПК 58-бабының 3-бөлігі).

Осылайша, прокуратура органдары жүзеге асыратын қылмыстық қудалау функциясының құрамдас бөлігі ретінде ауыр қоғамдық қауіпті және күрделі қылмыстар туралы сөз болғанда Тұжырымдамада алға қойылған мақсатқа қол жеткізуге болады.

6. Азаматтардың қауіпсіздігі мен тыныштығы, қылмыстың жай-күйі мен еліміздегі қылмыстылық жағдайының деңгейі ішкі істер органдары қызметінің тиімділігіне байланысты. Осыған байланысты ішкі істер органдарын жетілдіру үдерісі олардың қылмыстық көріністерге жылдам әрі барабар әрекет етуін және құқық бұзушылықтардың алдын алуды қамтамасыз етуге бағытталуы тиіс.

Қылмыстық сот төрелігі саласындағы ауқымды құқықтық реформалар ішкі істер органдарының, ең алдымен, полицияның қызметіне де әсер етті. Тиісінше, «Қазақстан Республикасының ішкі істер органдары туралы» Қазақстан Республикасының 2014 жылғы 23 сәуірдегі № 199-V Заңы қабылданып, онда ішкі істер органдарының (полицияның) міндеттері ретінде құқық бұзушылықтың алдын алу, қоғамдық тәртіпті қорғау және қылмыспен күресу, қылмыстық жазаларды және басқа да қылмыстық-құқықтық ықпал ету шараларын орындау, сондай-ақ әкімшілік жазаларды орындау бекітілді.

7. Нарықтық экономика жағдайында қаржы полициясы органдары қазіргі жағдайларда үнемі еліктеп тұратын экономикалық және сыбайлас жемқорлық қылмыстарға тиімді қарсы тұру мүмкіндігін алу үшін жұмыс нысандары мен әдістерін үнемі жетілдіріп отыруы қажет. Қаржы полициясының экономикалық және сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтарға жүйелі түрде қарсы тұруы, сыбайлас жемқорлықтың туындауына ықпал ететін себептер мен жағдайларды анықтауы және жоюы қажет. Сондай-ақ, бизнестің қауіпсіздігін қамтамасыз ету, оның қызметіне негізсіз араласуға жол бермеу — қаржы полициясының негізгі міндеттерінің бірі болып табылады.

Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл органдарын мамандандырудың әлемдік тәжірибесіне сәйкес, сондай-ақ сыбайлас жемқорлықпен күресті ұлттық қауіпсіздік мәселесі ретінде қарастыра отырып, Қазақстанда бірқатар қадамдар жасалды.

Мәселен, 2014 жылғы 6 тамызда ҚР Президентінің «Қазақстан Республикасының мемлекеттік басқару жүйесін одан әрі жетілдіру жөніндегі шаралар туралы» No 883 Жарлығына сәйкес³⁰, ҚР Азаматтық істер жөніндегі агенттігі Қызмет істері және сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл басқармасы құрылды.

2015 жылғы 11 желтоқсанда ҚР Мемлекеттік қызмет істері және сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес агенттігі таратылып, оның мүлкін және істерін басқару жөніндегі функциялары мен өкілеттіктерін беру арқылы ҚР Мемлекеттік қызмет істері министрлігі мемлекеттік қызмет және сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл саласындағы уәкілетті орган болып құрылды. Агенттік Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл Ұлттық бюросы болып өзгертілді.

ҚР Президентінің 2019 жылғы 13 маусымдағы № 12 Жарлығымен³¹ мемлекеттік қызмет жүйесін одан әрі жетілдіру және сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл мақсатында ҚР Агенттігінің Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл ұлттық бюросы (Сыбайлас жемқорлыққа қарсы қызмет) ҚР Мемлекеттік қызмет және сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл істері жөніндегі ҚР Президентіне тікелей бағынатын және есеп беретін мемлекеттік орган ретінде ҚР Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл агенттігі (Сыбайлас жемқорлыққа қарсы қызмет) болып қайта құрылды.

Агенттік Қазақстан Республикасының сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясатын қалыптастыру мен іске асыруды және сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл саласындағы үйлестіруді, сондай-ақ сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтарды анықтауды, жолын кесуді, ашуды және тергеуді жүзеге асыратын құқық қорғау органы болып табылады.

8. Туімді ұйымдастырушылық-басқару тетіктерін құру және тиісті функцияларды тиімді бөлу мақсатында құқық қорғау органдарының құрылымы мен функцияларын оңтайландыру қажет. Осыған байланысты құқық қорғау органдарын әдеттен тыс функциялардан босату мәселелері әлі де өзекті болып отыр. Сонымен бірге, қабылданған шаралар олардың құқық қорғау әлеуетінің төмендеуіне, қылмыспен күресу қабілетінің әлсіреуіне әкеп соқпауы үшін құқық қорғау органдарында әкімшілік реформаны жүргізу кезінде олардың қызметінің ерекшеліктері мен ерекшеліктерін ескеру қажет.

Полицияны әдеттен тыс функциялардан босатудың маңызды қадамдары күзет қызметін жеке ортаға беру, Ішкі істер министрлігінен төтенше жағдайлардың алдын алу және жою, азаматтық қорғаныс, өрт және өнеркәсіптік қауіпсіздік функцияларын алып тастау болды.

Бұл ретте көші-қон, тіркеу, көшіру жоспарланып отырған функциялар әлі де бар. Мысалы, 2022 жылғы 1 қаңтардан бастап Ішкі істер министрлігі көші-қон процестерін реттеу және мониторингтеу, босқын мәртебесін беру саласындағы ведомствоаралық үйлестіру, шаралар жүйесін әзірлеумен және еңбек иммигранттарына рұқсат берумен айналыспайды. Құқық қорғау жүйесін реформалау және ішкі істер органдарын әдеттен тыс функциялардан босату аясында өзгерістер енгізілуде³².

³⁰ URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000883>.

³¹ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37012306.

³² ҚР Президенті Қасым-Жомарт Тоқаевтың сөздеріне сәйкес. URL: <https://inbusiness.kz/ru/last/policiya-kazhstana-peredast-v-2022-godu-chast-funkcij-ministerstvu-truda-i-soczhashity>.

Сонымен қатар, учаскелік инспектордың рөлін күшейту жоспарлануда³³, өйткені ол өз мәні бойынша құқық қорғау органдарының халықпен өзара әрекеттесудегі негізгі өкілі болып табылады. Учаскелік инспекторға деген сенім арқылы жалпы ішкі істер органдарына деген сенім қалыптасады. Негізінен, өзекті мәселелерді шешу үшін учаскелік полиция қызметкері функционалдық міндеттерінен тыс жұмыс істеуге тағайындалған «барып кел, шауып кел» болмасы үшін оның мәртебесі мен өкілеттіктері «Ішкі істер органдары туралы» салалық Заңның жеке тарауында нақты белгіленуі керек, ал іс жүргізу өкілеттіктері тиісті кодекстерде айқындалуы тиіс. Атап айтқанда, Тұжырымдамада көзделгендей, халықтың пікірі неғұрлым толық ескерілуі үшін мұндай реформа учаскелік полиция инспекторларының өкілеттіктерін арттыру және аттестациялау тәртібін жақсартуы мүмкін.

9. Құқық қорғау органдарының қызметкерлеріне біркелкі құқықтық стандарттар мен қызмет көрсету нормалары қажет болып табылады. Оның ішінде мемлекеттік әкімшілік лауазымдар санаттарына қойылатын біліктілік талаптарына ұқсастық бойынша арнайы біліктілік талаптары қажет. Сондай-ақ құқық қорғау органдарындағы қызметке қабылдаудың конкурстық тәртібінің болуы талап етеді. Бұл ретте, әскери қызметшілер мен құқық қорғау органдарының қызметкерлеріне әскери және арнаулы атақтарын сақтай отырып, осы органдарға жүктелген негізгі міндеттер мен функцияларды тікелей орындау жүктелген құқық қорғау органдарын белгілі бір демилитаризациялау бағытын кезең-кезеңімен жүргізу қажет.

Осы ережені іске асыру мақсатында 2011 жылғы 6 қаңтарда құқық қорғау органдарының қызметін ұйымдастырудың жалпы құқықтық негіздерін айқындайтын «Құқық қорғау қызметі туралы» Қазақстан Республикасының №380-IV Заңы қабылданды³⁴.

Заң құқық қорғау органдарының түсінігін, құқық қорғау органдарында қызметке кіру тәртібін, құқық қорғау органдары қызметкерлерінің құқықтық жағдайын, олардың әлеуметтік қорғалуын, тағайындау тәртібін, қызметте ауысу және құқық қорғау органдарында қызметінің жоғарылауын және т. б. айқындайды.

Демилитаризацияға келер болсақ, Заңда ішкі істер органдары мен прокуратура қызметкерлеріне арнаулы атақтар мен сыныптық шендер қарастырылған. Бұл ретте, әлемдік тәжірибеде прокурорларға сыныптық шен беруден бірте-бірте бас тартып келе жатқанын атап өткен жөн, өйткені олар бірыңғай мәртебеге ие және процессуалдық қызметінде тәуелсіз. Прокуратура органдарындағы әкімшілік (басшы) лауазымдар әкімшілік мәселелермен айналысады, бірақ сыныптық дәрежесіне қарамастан, прокурордың іс жүргізу құқығына ешкім араласпауы керек.

10. Құқық қорғау органдарының тиімді қызметін қамтамасыз ету үшін олардың қызметін сандық көрсеткіштер бойынша ғана емес, сонымен қатар бағалаудың сапалық параметрлері бойынша да бағалаудың нақты өлшемдерін айқындау қажет. Құқық қорғау органдары қызметінің негізгі көрсеткіші азаматтардың оларға деген сенім деңгейі болуы тиіс.

Азаматтардың сенім деңгейін бағалауды енгізу процесі жалғасуда.

Қазақстан Республикасында құқық бұзушылықтың алдын алу жөніндегі 2017–2019 жылдарға арналған кешенді жоспарға сәйкес³⁵, азаматтардың құқық қорғау жүйесіне сенім деңгейін өлшеу және оны жұмыс тиімділігінің орталық көрсеткіші ретінде енгізу бойынша бірнеше қаулы жобалары әзірленді.

³³ Нұрлан Бекназаровтың ұсыныстарына сәйкес.

³⁴ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30916594.

³⁵ URL: <http://poltavka.gov.kz/index.php/ru/profilaktika-pravonarushenij/134-kompleksnyj-plan-profilaktiki-pravonarushenij-v-respublike-kazakhstan-na-2017-2019-gody>.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2018 жылғы 27 желтоқсандағы No 897 қаулысымен бекітілген Қазақстан Республикасының ішкі істер органдарын жаңғыртудың 2019–2021 жылдарға арналған жол картасының «Бағалаудың жаңа өлшемшарттарын енгізу» VI бөліміне сәйкес³⁶, жыл сайын Ұлттық экономика министрлігі, Ішкі істер министрлігі, Бас прокуратура «Халықтың құқық қорғау органдарына сенімінің деңгейі» таңдамалы зерттеуін жүргізеді.

Мұндай бағалау азаматтардың қауіпсіздігі, қоғамның полицияға сенімі, құқық қорғау қызметіне қатысуға дайындық мәселелері бойынша қоғамдық пікірді зерделеу үшін социологиялық зерттеу нысанында волонтерлерді тарту арқылы жүзеге асырылады.

2020 жылғы сауалнамада 29 сұрақты қамтитын сауалнамалар қолданылды. Олардың ішінде, ЭЫДҰ елдерінің қағидаттарына сәйкес, азаматтардың полицияға сенім деңгейі туралы сұрақтармен қатар, келесідей сұрақтар бар: «Тұрғылықты жеріңізде өзіңізді қаншалықты қауіпсіз сезінесіз?», «Үйден тыс жерде жақын адамдарыңыздың қауіпсіздігі туралы алаңдайсыз ба?», «Сіз тұратын ауданда қандай қылмыстар Сізді көбірек мазалайды?» «Сіз қоғамдық қауіпсіздік шараларына қатысуға дайынсыз ба?»³⁷.

Сауалнама нәтижелері бойынша респонденттердің 33,8%-ы полицияға толық сенім артады, 41,4%-ы полицияға көмек көрсетуге дайын.

Респонденттердің 43,5%-ы тұрғылықты жерінде өзін қауіпсіз сезінеді, респонденттердің 30,8%-ы үйден тыс жерде туған-туыстары үшін алаңдайтынын, 13,8%-ы мұндай қорқыныштың жоқтығын атап өтті.

Қазіргі уақытта Жұмыс тобы ішкі істер органдарын басқару тәртібінде осы нәтижелерді есепке алудың нормативтік мүмкіндігін енгізу мәселесін қарастыруда.

11. Құқық қорғау органдарына басқарудың жаңа технологиялары қажет. Бұл бағыттағы жеке-леген шаралар мемлекеттік қызметтер көрсетудің міндетті стандарттарын бекіту, «электрондық үкімет» жүйесін және сервистік технологияларды (бейнеконференциялар, электрондық цифрлық қолтаңбалар, жергілікті желілер және электрондық/цифрлық байланыстың басқа да құралдары) енгізу болуы мүмкін; мәселен, олардың процессуалдық өзара іс-қимылы кезінде және жауап алу кезінде мемлекеттік мәжбүрлеу шараларын санкциялау, тергеу әрекеттері.

ҚР Ішкі істер министрлігі полиция қызметінің тиімділігін арттыру, мемлекеттік қызметтерді көрсетуді оңтайландыру және автоматтандыру мақсатында департаменттің процестерін цифрландыру бойынша кешенді шараларды жүзеге асыруда.

Қазақстанның ішкі істер органдарында 2011 жылдан бастап электрондық құжат айналымының бірыңғай жүйесі енгізілген.

Бүгінде олардың 95 пайызы ішкі істер органдарымен электронды нысанда қамтамасыз етілген (көлік құралдарын тіркеу, оларды сатып алу-сату бойынша мәмілелер, автокөлікке мемлекеттік нөмірді таңдау және оларды үйіңізге жеткізуге тапсырыс беру, шетелдіктерге бір реттік іскерлік және жеке визаларды электронды түрде рәсімдеу және т.б.).

Әкімшілік және сотқа дейінгі өндіріс электронды нысанға көшірілді. Жүйелерді Ішкі істер министрлігінің дерекқорымен біріктіру полиция қызметкерлеріне планшет арқылы көліктерді тексеріп, электронды хаттамалар жасап, айыппұлдарды өндіріп алуға мүмкіндік береді.

³⁶ URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000897>.

³⁷ Қазақстандықтар полицияға сенім арта ма — ҚР ИИМ зерттеуі. URL: <https://mk-kz.kz/social/2020/10/05/doveriyayut-li-kazakhstan-policii-issledovanie-mvd-rk.html>.

Сотқа дейінгі өндіріс процесін автоматтандыру мақсатында қылмыстық істерді электронды нысанда тергеп-тексеру тәжірибесі кеңейіп келеді. Бұл тергеу уақытын қысқартуға, бақылауды күшейтуге және азаматтардың конституциялық құқықтарын қорғауға ықпал етеді.

Қоғамдық орындарда, мектептерде, ауруханаларда жедел аудио/бейне қоңыраулар жүйесін — «SOS түймелерін» орнату жұмыстары басталды. «Полиция 102» мобильді қосымшасы іске қосылды. Бақылау камераларының желісі кеңеюде³⁸.

12. Ұлттық ақпараттық қауіпсіздік жүйесінің негіздерін, осы саладағы негізгі қатерлерді, ақпараттық қауіпсіздікті қамтамасыз ету саласындағы бірыңғай мемлекеттік саясатты іске асыру тетіктерін айқындау құқықтың маңызды міндеті болып табылады.

Аталған негіздер «Қазақстан Республикасының Ұлттық қауіпсіздігі туралы» 2012 жылғы 6 қаңтардағы № 527-IV қабылданған Қазақстан Республикасының Заңында айқындалған³⁹. Осы Заңға сәйкес, мемлекеттік электрондық ақпараттық ресурстарды, ақпараттық жүйелерді, ақпараттық-коммуникациялық инфрақұрылымды және ақпараттық-коммуникациялық инфрақұрылымның маңызды объектілерін қоса алғанда, Қазақстан Республикасында ұлттық ақпараттық қауіпсіздік жүйесі құрылуда және нығайтылуда.

13. Осылайша, Тұжырымдама ережелерінің басым бөлігі толығымен орындалды немесе оларды іске асырудың негізі қаланды.

2014 жылы тиісті кодификацияланған актілерді қабылдау, сондай-ақ Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер енгізу арқылы қылмыстық, қылмыстық-процессуалдық, қылмыстық-атқару және әкімшілік құқық бұзушылық туралы заңнаманы реформалау құқық қорғау саласы үшін ең маңызды реформалардың бірі болды.

Құқық қорғау органдарының инфрақұрылымы үшін маңызды қадам болып құқық қорғау органдарының құқықтық негіздерін біріздендіру болды, яғни 2011 жылғы Қазақстан Республикасының № 380-IV «Құқық қорғау қызметі туралы» Заңымен айқындалған құқық қорғау органдары қызметкерлеріне қойылатын жалпы талаптар, қызмет өткеру тәртібі және т.б.

Құқық қорғау органдарының өздеріне келетін болсақ, полицияның әдеттен тыс қызметтерінен ішінара босатылуы дұрыс әрекет болып табылады. Мысалы, күзет қызметін жеке ортаға беру, Ішкі істер министрлігінің департаментінен төтенше жағдайлардың алдын алу және жою, азаматтық қорғаныс, өрт және өнеркәсіптік қауіпсіздік функцияларын алып тастау. Сондай-ақ, мемлекеттік қызмет жүйесін жетілдіру және сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимылдағы маңызды қадам Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл агенттігінің (Сыбайлас жемқорлыққа қарсы қызмет) құрылуы және жұмыс істеуі болды.

Алдағы қадамдардың негізіне келетін болсақ, олар құқық қорғау органдары қызметкерлерінің жұмысының сапасы туралы қоғамдық пікірді сұрауды қамтиды (2020). Сауалнама нәтижелері бойынша респонденттердің 33,8%-ы полицияға толық сенім артады, 41,4%-ы полицияға көмек көрсетуге дайын. Бұл полиция жұмысын бағалаудың жаңа жүйесін енгізуді қамтиды, оның негізгі критерийі — азаматтардың сенімі (2018 жыл және одан ары қарай).

³⁸ Қазақстан ИМ-ні цифрландыру шетелдік сарапшылардың қызығушылығын тудырды. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/qriim/press/news/details/219133?lang=ru>.

³⁹ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31106860.

II. 2030 ЖЫЛҒА ДЕЙІНГІ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТТЫҢ ЖАҢА ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ЖОБАСЫНА СЫНИ ШОЛУ

2021 жылғы 19 наурызда Қазақстан Республикасының Әділет министрлігі Қазақстан Республикасының 2030 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасының жобасын дайындады. Тұжырымдаманы бекіту Қазақстан Республикасы Президентінің тиісті Жарлығымен жоспарланған.

Қазақстан Республикасының 2030 жылға дейінгі құқықтық саясат тұжырымдамасы (бұдан әрі — Тұжырымдама) ұлттық құқықты, құқық қорғау және сот жүйесін, сыртқы саяси және сыртқы экономикалық қызметті дамытудың басым бағыттарын және құқықтық білім беру және құқықтық насихат айқындайтын бағдарламалық құжат болып табылады.

Тұжырымдама жобасының 5-бөлімінде құқық қорғау және сот жүйелерін және құқық қорғау институттарын дамытудың негізгі бағыттары көзделген. Бұл сыни шолу Тұжырымдаманың осы бөлімінің әрбір ережесін үзінді келтіру және сарапшылық түсініктеме беру (қажет болған жағдайда) арқылы зерттейді.

1. Тұжырымдама жобасында құқық қорғау қызметін одан әрі жетілдіру және сыбайлас жемқорлықты барынша азайтуға бағытталған құқық қорғау органдарын реформалау, құқық қорғау органдарының құрылымы мен функцияларын оларды әдеттен тыс функциялардан босату үшін оңтайландыру қажеттілігі көрсетілген.

Түсіндірме

Бұл ережелер бағдарламалық (декларативті) сипатқа ие және

Бұл ретте, егер сыбайлас жемқорлықты барынша азайту (еңбекақыны индекстеу, инновациялық технологиялар және т.б.) және құқық қорғау органдары мен прокуратура органдарының әдеттен тыс функцияларынан айыру — шаралардың жеткілікті нақты тізбесін қарастырса, құрылымды оңтайландыруға қатысты Тұжырымдама жобасында қолданыстағы жүйенің аудиті туралы көбірек айтылады. Бұл реформаларды жүзеге асыруға жасалған алғашқы қадам екені сөзсіз.

Дегенмен, құрылымның өзгеруін нақтырақ, ең болмағанда, нақты органдарды, басқармаларды, бөлімдерді және т.б. көрсете отырып, оның қандай бағытта болатынын көрсетуге болады.

2. Тұжырымдама жобасында халықтың сенім дәрежесі құқық қорғау органдары мен олардың қызметкерлерінің қызметі тиімділігінің өзгермейтін негізгі критерийі болып қала беретіні көзделген. Бұл критерийді үнемі, үздіксіз жақсарту үшін олардың салдарын жоюдан олардың алдын алуға баса назар аударатырып, олардың қызметін түрлендіруді жалғастыру қажет.

Түсіндірме

Құқық қорғау жүйесі тиімділігінің негізгі критерийі ретінде халықтың сенімі дүние жүзіндегі құқық қорғау жүйелері үшін жалпы үрдіс болып табылады.

Полиция қызметі (policing) теориясында бұл көптен бері ортақ мәселе болып табылады, өйткені, көптеген елдердің құқық қорғау органдары халыққа қоғамдық тәртіпті қамтамасыз ету қызметін көрсетуге көшті және азаматтардың сенімі олардың тиімділігінің өлшемі деп санайды (кең мағынада алғанда, азаматтардың қауіпсіздік сезімі құқық қорғау жүйесі қызметінің нәтижесі болып табылады).

Сондай-ақ, тұрғындардың сенім білдіру деңгейін есепке алу құралдары басқарушылық шешімдерге сенім білдіру деңгейін есепке алу механизмі сияқты — құқық қорғау органы құрамының саны мен құрылымынан бастап құқық қорғау жүйесінің белгілі бір қызметкеріне қатысты ынталандыру/өндіріп алу мәселесіне дейін әртүрлі елдерде алуан түрлі болып табылады.

Әдетте бұл өлшемдер халықтың полицияға деген жалпы көзқарасын сипаттайтын полицияға деген абстрактілі сенімді анықтау арқылы жүргізіледі. Сонымен бірге, басқарушылық шешімдерді қабылдау тұрғысынан бұл деректер практикалық мән бермейді. Олар билікке сенім деңгейімен, қазіргі саяси жағдаймен, құқық қорғау жүйесіне қатысты атышулы істердің болуымен және т.б. тығыз байланысты.

Сондықтан криминологиялық зерттеулер (crime survey) немесе нақты анықталған іріктемесі бар азаматтарға сауалнама қолданылады: жеке тәжірибені ескере отырып, қала аудандары бойынша бөлшектелген деректер және т.б. Қалай болғанда да, мұндай құралдың түпкі мақсаты әрбір полиция қызметкеріне қатысты жергілікті деңгейде басқарушылық шешімдер қабылдау болып табылады.

Тұжырымдама жобасына келетін болсақ, бұл азаматтардың сенім дәрежесі оның тиімділігін бағалаудың негізгі критерийі болып табылатынын білдіреді. Сонымен қатар, полиция қылмыстың алдын алуға көп көңіл бөлуі қажет. Азаматтардың сенімін өлшеудің нақты тетіктерін атап өту керек: криминологиялық сауалнама, жәбірленушілерге онлайн сауалнама, интерактивті қылмыс карталары (қылмыс картасы) немесе азаматтардың басқару шешімдерін қабылдауға қатысты сенімін бағалаудың әлемге белгілі үлгілері (құрылымдық және кадрлық).

3. Тұжырымдама жобасында құқық қорғау қызметі сапасының аудиті жүйесін қайта қарау талап етілетіні, ол халықпен мына мәселелер бойынша тиімді кері байланысты қамтамасыз етеді: қызметтің тиімділігін бағалау (полиция қызметінің әрекетіне/әрекетсіздігіне шағымдарды азайту; жағымды кері байланысты арттыру) олардың жұмысы туралы, жұмыс сапасын бағалау, халықтың сенімінің жоғары деңгейін қамтамасыз ету және т.б.).

Түсіндірме

Бұл ережелер алдыңғылармен тікелей байланысты. Сонымен бірге, оларды жеке тармақта атап өткен жөн, өйткені біз тұтастай алғанда құқық қорғау жүйесінің аудит жүйесін қайта қарау туралы айтып отырмыз, яғни өзін-өзі бағалау (сыртқы бағалауға қарама-қарсы — алдыңғы абзацта айтылған халықтың полицияға деген көзқарасы).

Құқық қорғау жүйесі қызметін өзіндік бағалаудың (ведомстволық аудиттің) нақты тетіктерін, нақты құралдарды және оларға жауапты тұлғаларды көрсете отырып ұсыну орынды болар еді.

Мысалы, әлемде жалпы тенденция қоғамдық қауіпсіздік полициясында (көбінесе — патрульдік полиция және тас жолдардағы құқық қорғау бөлімшелері) кеуде камераларын (бейнетіркегіштер) орналастыру болып табылады. Сонымен қатар, міндеті кездейсоқ таңдау арқылы күнделікті тексеру болып табылатын, азаматпен әрбір байланыста сақталуы тиіс осындай бейнетіркегіштердегі жазбаларды қарау арқылы жүзеге асырылатын жеке ішкі бақылау/мониторинг қызметтері бар. Бұл жазбаға қатысты жасалуы мүмкін потенциалды алаяқтықты анықтауға мүмкіндік береді.

Бұл бөлімде қазіргі кездегіге қарағанда аудит жүйесін тиімдірек ететін құралдардың нақтылығы жетіспейді.

4. Тұжырымдама жобасында құқық қорғау органдары қызметкерлерін тұрақты оқыту тиімді жұмысты жүзеге асырудың негізгі шарты болып табылатыны қарастырылған. Осыған

байланысты құқық қорғау органдары қызметкерлеріне озық тәжірибе бойынша оқытуды тұрақты түрде жүргізу, шетелдік серіктестермен тәжірибе алмасуды ұйымдастыру, сондай-ақ халықаралық құқық қорғау ұйымдарындағы өкілдікті белсенді пайдалану маңызды болып табылады.

Түсіндірме

Біліктілікті үнемі арттырып отыру және бұған дейін үйреніп-білгендерді сол деңгейде ұстап тұру кез келген кәсіп үшін маңызды болып табылады және азматтардың құқықтары мен бостандықтарын қорғау жайлы сөз болған жерде өте өзекті мәселе, себебі, қоғамның әрбір мүшесі (азамат) құқық қорғау органдары қызметкерінің көмегіне сенеді. Құқық қорғау органдары қызметкерінің кәсіби деңгейінің төмендігі тәртіп сақтау органының беделіне және тұтастай алғанда құқық қорғау жүйесіне айтарлықтай нұқсан келтіруі мүмкін, соның нәтижесінде тұрғындардың сенім дәрежесі біршама төмендеуі мүмкін. Бұл ретте, тұрғындардың құқық қорғау жүйесіне білдіретін сенімі неғұрлым төмен болса, олардың дауларды құқықтық жолмен шешуге деген сенімі соғұрлым төмен болады, сол себепті құқықтық емес механизмдерге, соның ішінде сыбайлас жемқорлыққа немесе өз бетімен шешім шығаруға жүгінеді. Полицияға сенім білдірмейтін адамдар да, тап солай, процессуалдық куә (куәгер) болмайды, шынайы куәлік етпейді. Зерттеулерге сәйкес, полициядағы жағымсыз тәжірибе жағымды тәжірибеге қарағанда 4–14 есе күшті (АҚШ деректеріне негізделген, 2006 ж.), ал Британдық криминология қоғамының (British Society of Criminology) (2015) конференциясында ұсынылған британдық тәжірибеге келетін болсақ, ол тіпті 24 есе күшті. Осылайша, құқық қорғау органы қызметкерінің кәсібилігі, соның ішінде азаматтармен қарым-қатынасы, құқық қорғау жүйесін дамытуда басым болуы тиіс.

Осыған байланысты, «тұрақты негізде» оқытуды қамтамасыз ету ғана емес, Тұжырымдама мәтінінде мұндай оқытудың жиілігін — бір жыл немесе екі жыл және т.б. деп анықтаған дұрыс болады. Сол сияқты, бұл оқыту тек hard skills (нормативтік базаны меңгеруді және т.б.) ғана емес, сонымен қатар soft skills да қамтуы керек, мысалы, прокурорлар үшін прокурорлық этика немесе полиция қызметкерлері үшін кәсіпке деген қызығушылықтың жоғалуына қарсы тұру дағдылары.

5. Тұжырымдамада маңызды шаралардың бірі ретінде, соның ішінде құқық қорғау органдары қызметкерлерінің уәждемесін күшейтуді қоса алғанда, жылдық инфляцияға немесе өзге де макроэкономикалық көрсеткіштерге байланысты олардың жалақысын индексациялау мүмкіндігі көрсетілген. ... Сондай-ақ, құқық қорғау органдарының сапалы кадрлары маңызды құрамдас бөлік болып табылады. Мұнда құқық қорғау органдарының қызметкерлерін әлеуметтік, қаржылық және материалдық қамтамасыз етуді біріктіру және теңестіру қажет. Бұл «Құқық қорғау қызметі туралы» Заңның талаптарына толығымен сәйкес келеді.

Түсіндірме

Құрылымды бұдан бұрын айтқан оңтайландыру түрлі құқық қорғау органдарының қызметкерлерін әлеуметтік, қаржылық және материалдық қамтамасыз етуді теңестіруге тікелей байланысты, өйткені бұл олардың дизайн мәселесі болып табылады. Бір жағынан, теңестіру дұрыс бағыт болса, екінші жағынан, баламалы лауазымдарға базалық жалақыны құру қажет. Мысалы, тергеушіден бастап, белгіленген пропорционалдық коэффициенттері бойынша мамандандыру бойынша үстемелерді, мемлекеттік құпияларға қол жеткізу деңгейін және т.б. ескеру арқылы.

Осылайша, жалақыны индексациялаумен қатар, әртүрлі құқық қорғау органдарындағы балама лауазымдарды теңестіру қажет. Бұл ретте жұмыстың күрделілігіне, біліктіліктің қажеттілігіне, жүктемеге байланысты жалақының теңдей болмауы қалыпты жағдай болып табылады.

6. Тұжырымдамада ішкі істер органдары қызметінің сервистік үлгісіне көшу жөніндегі жұмысты жалғастырудың маңыздылығы көзделген.

Түсіндірме

«Ішкі істер органдарының қызметтік қызметі» түсінігінің ауқымдылығы мен көпмәнділігіне, сондай-ақ басқа юрисдикцияларда бұл ұғымның бірыңғай анықтамасының болмауына байланысты осы Тұжырымдамада сервистік қызметтің негізгі тәсілдерін нақтылаған жөн болар еді.

Мұндай нақтылау басымдықтар түрінде болуы мүмкін, мәселен, белгілі бір кезеңде (бір, екі, үш жыл және т.б.) қызмет ету функциясының қандай элементін дамыту қажет екені.

7. Тұжырымдамада прокуратура органдарының қадағалауы прокурордың өкілеттіктерін және адамдардың, қоғамның және мемлекеттің шексіз санының құқықтарын тиімді қорғау құралдарын нақты құқықтық реттей отырып, азаматтар мен кәсіпкерлік субъектілері жүгінетін мәселелерді тиімді шешуге қайта бағыттталатынын көздейді.

Прокуратураның қызметі оның әлеуметтік-экономикалық саладағы қатысуын кеңейте отырып, кез келген заң бұзушылық көріністеріне дер кезінде ден қою үшін белсенді қадағалауға бағыттталатын болады. Бұл тұрғындардың арыз-шағымдарының бірқатар алғышарттарын жойып, қоғамдағы шиеленістерді жеңілдететіні сөзсіз.

Сондай-ақ, төменде біз азаматтардың мүдделері мен құқықтарын қорғауды тек уәкілетті мемлекеттік органдар қызметі ғана емес, сонымен қатар прокуратура да қамтамасыз ететіні туралы айтып отырмыз.

Түсіндірме

БҰҰ-ның 1990 жылғы «Айыптаушылардың рөлі туралы» нұсқауларына сәйкес, прокурорлардың рөлі айыптаумен ғана шектеледі. Бұл ретте, Еуропа Кеңесінің, басқа да халықаралық ұйымдардың және шет мемлекеттердің стандарттары тергеу органдарына процессуалдық басшылық түрінде де немесе тергеу органдарын қадағалау түрінде де және сотта жария (мемлекеттік) айыптау түрінде де прокурордың қылмыстық қудалауға қатысуын шектеуге талпынады.

Тұжырымдамада «азаматтар мен бизнестің өтінішіне» прокуратура жауабының сипатын анықтау мүмкін болмайтындай абстракция деңгейінің ережелері қолданылады. Әңгіме қылмыстық қудалаудың стандартты тәртібі немесе экономика саласына жалпы қадағалаудың жеке функциялары туралы болып отыр. Бұл «прокуратураның әлеуметтік-экономикалық саладағы қатысуын кеңейтуге» де қатысты мәселе. Прокуратураның міндеттерінің бірі құқық қорғау органдарының қызметін үйлестіру болып табылатындықтан («Прокуратура туралы» Қазақстан Республикасы Заңының 4-бабының 3-тармағы), бұл ережелерді әртүрлі түсіндіруге болады.

Осылайша, бұл ережелерді нақтылау керек — біз экономикалық және қаржылық қылмыс саласындағы қылмыстық қудалаудың басымдылығы туралы айтып отырмыз ба немесе осы салаға жалпы қадағалаудың қосымша функциялары туралы айтып отырмыз ба? Бұл ретте, прокурордың рөлі қылмыстық қудалауда болып табылатынын, ал мемлекет қызметінің әлеуметтік-экономикалық саласы өкілеттігі прокурордыкі сияқты ауқымды болып табылмайтын бақылаушы органдармен реттелуі тиіс екендігін ескеру қажет, өйткені прокуратураның азматтардың құқықтары мен бостандықтарын іске асыруға араласу деңгейі өте жоғары.

8. Тұжырымдамада мемлекеттің құқық қорғау функциясын толық іске асырудың негізгі құралдарының бірі бұрынғыдай мемлекеттік органдарды, жеке және заңды тұлғаларды құқықтық тәртіптің жай-күйі туралы тиімді және жеткілікті ақпараттық қамтамасыз ету екендігі

бекітілген. Бұл міндет қандай да бір ведомстволық мүдделерді араластырмай, бірыңғай статистикалық қағидалар мен стандарттарға негізделген мемлекет өмірінің барлық салаларында жоғары қадағалау арқылы қамтамасыз етілуі тиіс екендігі көрсетілген.

Түсіндірме

Құқық қорғау органдарының статистикасы, соның ішінде қылмыстық статистика, қылмыс туралы криминологиялық ақпараттың көзі және құқық қорғау жүйесінің тиімділігін өлшеудің өлшем бірлігі болып табылады. Яғни, олар қылмыстық саясатта стратегиялық функцияны да, ведомствоішілік бақылау функциясын да атқарады. Осы функциялар арасындағы қарама-қайшылықтарға байланысты құқық қорғау органдарының статистикалық мәліметтері көбінесе толық жиналмайды, дұрыс емес немесе шектеулі түсіндіріледі немесе бұрмаланады.

Сондықтан да, әңгіме не құқық қорғау жүйесінен мүмкіндігінше тәуелсіз Қылмыстық статистика бюросын құру туралы, не Қазақстан Республикасы Бас Прокуратурасының Құқықтық статистика және арнайы есепке алу жөніндегі комитетінің дербестігінің (қызметінің дербестігінің) кепілдіктерін әзірлеу туралы болып отырғанын айта кету керек.

9. Тұжырымдамада уәкілетті мемлекеттік органдардың басты назарды көлеңкелі экономикаға қарсы күресті күшейтуге аударатыны көрсетілген.

Түсіндірме

Бұл басымдық Қазақстан Республикасының Қылмыстық саясатында көрініс тауып, ол өз кезегінде Президент Жарлығы немесе арнайы Заң деңгейінде жеке құқықтық акт ретінде бекітілуі тиіс. Қылмыстық саладағы басымдықтар тек Бас прокуратурадан ғана емес, басқа да органдардан, соның ішінде заң шығарушы органдардан да ұсынылуы керек.

10. Тұжырымдамада Заңдылықты, құқықтық тәртіпті қамтамасыз ету және қылмысқа қарсы күрес жөніндегі үйлестіру кеңесінің қызметі қайта пішімделеді деп көрсетілген. Оның міндеттерінің бірі ішкі істер органдарындағы, қаржылық мониторинг пен сыбайлас жемқорлыққа қарсы қызметтегі реформаларды үйлестіру, бүкіл құқық қорғау жүйесінің жұмысын жақсартудың жаңа тәсілдерін іздестіру болмақ.

Түсіндірме

Құқық қорғау саласындағы реформаларды үйлестіру Үйлестіру кеңесінің маңызды міндеті болып табылады. Әсіресе, қылмыстық сот ісін жүргізудің ерекшеліктерін ескерсек, кеңес төрағасының Бас прокурор екені оңды болып табылады. Бұл ретте, заңнамалық өзгерістер мен оларды іске асыруды қоса алғанда, құқық қорғау саласындағы мемлекеттік саясатты барынша үндестіру қажет. Оның ішінде, міндеті — дәл осы салада жүргізіліп жатқан реформаларды жедел жүзеге асыру болып табылатын Үйлестіру кеңесін үндестіру арқылы.

11. Тұжырымдамада құқық бұзушылықтың кез келген нысанына қарсы күрестің және олардың алдын алудың, заңдылық пен қоғамдық қауіпсіздікті қамтамасыз етудің, азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын қорғаудың әдістерін (соның ішінде инновациялық және цифрлық технологияларды пайдалану) одан әрі дамыту қажеттілігі, кез келген құқық бұзушылық үшін жазаның бұлтартпастығын қамтамасыз ету, құқық бұзушылыққа «мүлдем төзбеушілік (төзбеу)» қағидатын қатаң сақтау керектігі бекітілген.

Түсіндірме

Қылмыстың алдын алу және онымен күресу үшін инновациялық және цифрлық технологияларды дамыту — технологиялар барған сайын дамып келе жатқан заманауи әлемде қажетті үрдіс болып табылады. Бұл ретте, Тұжырымдама деңгейінде оларды жүзеге

асырудың материалдық негіздерін емес, осы технологияларды кең көлемде қолдану үшін қажетті заңнамалық өзгерістерді нақтылау қажет. Мысалы, егер біз бақылау камералары туралы айтатын болсақ, жеке деректерді қорғауды құқықтық реттеуді дамыту туралы болмақ, ал егер жаңа технологияларды қолдану арқылы алынған дәлелдемелер туралы айтатын болсақ, дәлелдемелердің рұқсат етілгендігі туралы және оларды қылмыстық процесте тіркеуді жеңілдету туралы болмақ. Мұндай технологияларды қолдану өз алдына мақсат болып табылмайды, әкімшілік және қылмыстық құқық бұзушылықтардың алдын алу мен күресудің басқа тетіктерінің тиімділігін арттыруға қызмет етеді.

Осылайша, Тұжырымдама ережелерінің басым бөлігі 2010 жылдары орын алған құрылымдық және заңнамалық реформаларды жалғастыруға бағытталған, яғни құқық қорғау қызметін одан әрі жетілдіруге, сыбайлас жемқорлықты барынша азайтуға бағытталған құқық қорғау органдарын реформалау, құқық қорғау органдарының құрылымы мен функцияларын оларды әдеттен тыс қызметтерден босату үшін оңтайландыру мәселелеріне бағытталған.

Бұл ретте, Тұжырымдаманың ережелері бағдарламалық (декларативті) сипатқа ие және оларға қол жеткізу бойынша нақты қадамдарға қарағанда, жұмсалып жатқан күш-жігердің қорытынды нәтижесін сипаттайды. Бұл құрылымдағы өзгерістерге, ішкі аудит тетіктеріне, құқық қорғау органдары қызметкерлерін бағалаудың жаңа тәсілдеріне қатысты. Мемлекеттік саясат саласындағы құжаттарда қандай да бір жалпылық болуы керек болса да, алайда мүмкіндігінше мұндай қадамдарды барынша тәптіштеу қажет.

Тұжырымдаманың ең күрделі мәселесі — қылмыстық қудалау жүйесіндегі прокуратураның болашақ рөлі болып табылады. Әңгіме оны қылмыстық процестен тыс өзінің әдеттен тыс функцияларынан айыру туралы да, басқа құқық қорғау органдарына қатысты үйлестіру рөлі туралы да болып отыр.

Посткеңестік кеңістіктегі прокуратураның жалпы ерекшелігі ретінде оның барлық қоғамдық құқық салаларында болуы, жалпы қадағалаудың болуы және қадағалау өкілеттіктерінің шектен тыс болуын айтуға болады. Сонымен қатар, негізінен Батыс әлемінде прокуратураның рөлі тек сотқа дейінгі тергеп-тексеруді және сотта мемлекеттік айыптауды (өкілдікті) процессуалдық басқаруды ғана қамтиды. Яғни, ол қылмыстық процестің негізгі қатысушысы болып табылады және сотта айыптаушы тараптың ұстанымын тікелей білдіреді. Сонымен бірге, қоғамдық саладағы заңдылықты бақылауды бақылаушы органдар мен соттар жүйесі жүзеге асырады. Тұжырымдама мәтінінде құқық қорғау органдарына қатысты үйлестіруші рөлмен шектеліп қалмай, прокуратураны дамытудың дәл осы бағытын көрсетуге болады.

Тұтастай алғанда, Тұжырымдама жобасы барлық мүдделі тұлғаларды, тек билік органдарын ғана емес, ғалымдарды, кәсіби қоғамдастық өкілдерін (адвокаттар, нотариустар және т.б.) және азаматтық қоғамды тарта отырып пысықтауды қажет етеді.

III. 2030 ЖЫЛҒА ДЕЙІНГІ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ЖОБАСЫНА ҰСЫНЫСТАР

Бұл бөлімде біз құқықтық жүйесі туыстас немесе жақын басқа елдердің құқық қорғау жүйесін реформалау тәжірибесіне және осы саладағы халықаралық стандарттарға сәйкес құқық қорғау қызметін жетілдіру бойынша 2030 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасының жобасына енгізуді қажет ететін балама көзқарасты ұсынамыз.

Біздің ойымызша, Тұжырымдаманың ұсынылатын бөлімі келесідей түрде баяндалуы мүмкін.

Преамбула

Түпкі мақсаты мемлекет тұрғындарының қауіпсіздік деңгейін арттыру болып табылатын, құқық қорғау қызметін одан әрі жетілдіру және құқық қорғау органдарын реформалау қажет.

А. Жалпы ережелер

Құқық қорғау органдары мен олардың қызметкерлері қызметінің тиімділігінің айнымас негізгі критерийі халық сенімінің дәрежесі болып қала бермек. Бұл критерийді үнемі және үздіксіз жақсарту үшін құқық қорғау құрылымдарының әлеуметтік қызметтермен, абаттандыру қызметтерімен және басқа тұлғалармен үйлестіруді талап ететін профилактикалық функцияға көбірек назар аудару қажет.

Жұмыстың тиімділігін бағалау мақсатында (полиция қызметкерлерінің әрекетіне/ әрекетсіздігіне шағымдардың азаюы, олардың жұмысы туралы жағымды пікірлердің артуы, жұмыс сапасын бағалау, тұрғындар тарапынан жоғары сенім деңгейін қамтамасыз ету және т.б.) халықпен тиімді кері байланысты қамтамасыз ететін құқық қорғау органдарының сапа аудиті жүйесін қайта қарау қажет.

Түпкі мақсаты азаматтарды құқық қорғау органдарын басқаруға тарту, құқық қорғау органдарының ашықтығы мен жариялылығы болып табылатын, құқық қорғау органдарының қызметіне әртүрлі нысандарда (әртүрлі конкурстық іріктеулерге қатысу, тәртіптік комиссиялардың жұмысы, ішкі аудиттер және т.б.) сыртқы/қоғамдық бақылаудың тиімді тетіктерін әзірлеу қажет. Сонымен қатар, мұндай қызмет көмекші сипатқа ие және шешім қабылдауда шешуші дауыс құқық қорғау органдарының кәсіби басшыларына жүктеледі.

Қылмыстық статистика әрбір құқық қорғау органының, сот және пенитенциарлық органдарының статистикасымен біріздендірілуі тиіс. Оның негізгі міндеті құқық қорғау органдарының жұмысын жоспарлау, олардың санын оңтайландыру, қылмыстардың алдын алу бойынша алдын алу шараларын жүргізу үшін қылмыс туралы деректер көзі болу болып табылады.

Қазақстанда ISO стандарттарына сәйкес (кісі өлтіру саны, меншікке қарсы қылмыстар саны, 100 000 адамға шаққандағы зорлық-зомбылық қылмыстарының саны, полиция қызметкерлерінің саны және т.б.) криминологиялық статистика мен көрсеткіштердің сенімді жүйесін құру үшін заңнамалық негізді құру қажет. Мұндай статистика қылмыстың жай-күйін талдауды және оған қарсы әрекет етуді қамтамасыз етеді. Бұл мемлекеттің қылмыстық-құқықтық саясатын дұрыс анықтауға, басымдықтарды өздігінен анықтап, жұртшылықтың наразылығын туғызбай, шын мәнінде проблемалық, криминологиялық қауіпті салаларды анықтауға мүмкіндік береді.

В. Құқық қорғау органдары

Құқық қорғау органдарының қауіпсіздігіне қаржылық, материалдық-техникалық, сот-сараптамалық аудит жүргізу және құқық қорғау инфрақұрылымының маңызды элементтерін тікелей қаржыландыру қажет.

Құқық қорғау органдары қызметкерлерін қаржылық қамтамасыз етудің оңтайлы деңгейіне кезең-кезеңімен ұлғайтуды, әлеуметтік әділеттілікке нұқсан келтірмей, мемлекеттің басқа салаларын қаржыландыруды теңгерімдей отырып, әлеуметтік стандарттарды арттыруды қамтамасыз ету қажет.

Маңызды шаралардың бірі, соның ішінде құқық қорғау органдары қызметкерлерінің уәждемесін күшейту, жалақыны жылдық инфляцияға немесе басқа макроэкономикалық көрсеткіштерге байланысты индексациялау болуы мүмкін.

Құқық қорғау органдары қызметкерлерін жүйелі түрде оқыту тиімді жұмыстың негізгі шарты болып табылады. Осыған байланысты құқық қорғау органдары қызметкерлерін озық тәжірибемен ұдайы оқыту, шетелдік серіктестермен тәжірибе алмасуды ұйымдастыру, сондай-ақ халықаралық құқық қорғау ұйымдарында өкілдік етуді белсенді пайдалану қажеттілігі маңызды болып табылады.

Кәсіптік оқыту жүйесі, яғни бастапқы кәсіптік оқыту, білім беру, біліктілікті арттыру барлық тергеу және жедел-ізвестіру бөлімшелері үшін бірыңғай болуы керек. Қылмыстық бөлініс саласындағы кадрларды даярлау стандарттары біркелкі болуы тиіс және бұл кадрларды оқыту – оқыту үшін практикалық құқық қорғау органдарының қызметкерлерін барынша тарту арқылы, бірыңғай оқу орталығының базасында жүзеге асырылуы керек.

Құқық қорғау құрылымдарының саны жыл сайын тергелетін қылмыстық құқық бұзушылықтардың санын, оларды тергеудің орташа ұзақтығын, күрделілігін және т.б. мәселелерді ескеріп, ғылыми (эмпирикалық) негіздеу арқылы оңтайландырылуы тиіс. Бұл олардың сыбайлас жемқорлық қылмыстары, ұлттық қауіпсіздікке қарсы қылмыстар, мемлекеттік қызметшілер жасаған қылмыстар бойынша бөлінуіне/мамандығына да қатысты болып табылады.

Трансұлттық қылмыс фактілерін жедел және сапалы тергеу, халықаралық іздеу, экстрадициялау және осындай қылмыстар жасады деп айыпталған адамдарды беру мақсатында құқық қорғау органдарының Интерполмен және басқа елдердің құқық қорғау органдарымен және прокурорларымен сапалы халықаралық ынтымақтастығын қамтамасыз ету қажет.

Даму міндеттерінің бірі — ең жоғары сенім деңгейіндегі полиция қызметі ретіндегі еуропалық стандарттарды қоса алғанда, үздік халықаралық тәжірибеге сәйкес құқық қорғау органдарының құрылымы мен өкілеттіктерін үйлестіру болып табылады. Ішкі істер органдарының қызметтік үлгісіне көшу бойынша жұмысты жалғастыру да маңызды.

Жергілікті полиция қызметінің қоғамдық тәртіпті қамтамасыз ету, құқық бұзушылықтың алдын алу, азаматтардың өтініштерімен жұмыс жасау саласындағы қызметін жетілдіру қажет. Жергілікті полиция қызметін қаржыландырудың негізгі көзі республикалық бюджет емес, тиісті аумақтық бірліктердің жергілікті бюджеттері болуы тиіс.

Құқық қорғау органдарындағы ішкі бақылау жүйесін біріздендіру, сондай-ақ тәртіптік теріс қылықтардың құрамы мен оларды жасағаны үшін жауапкершілікке тарту тәртібін айқындайтын заңнаманы жетілдіру қажет. Мұндай рәсім әрбір құқық қорғау органы қызметкерінің өзіне қауіп төндіретін жазаның ауырлығына қарамастан, қорғау құқығын жүзеге асырудың нақты мүмкіндігін қамтуы тиіс.

С. Прокуратура

Прокуратураның билік жүйесіндегі рөлі қадағалаудан сотқа дейінгі тергеуді процессуалдық басқаруға және сотта мемлекеттік айыптауды ұсынуға қайта бағытталатын болады. Прокурорлық өкілеттіктер әлемдік тәжірибеге сәйкес мемлекеттің қылмыстық қудалау функциясымен шектелетін болады.

Бұл ретте, аралық кезең мемлекет өмірінің әртүрлі салаларына, бірінші кезекте әлеуметтік-экономикалық салаларға прокурорлық қадағалауды кезең-кезеңімен қысқарту болып табылуы тиіс. Қадағалауды қысқарту прокуратура үшін әдеттен тыс функцияларды жаңадан құрылған немесе бұрыннан бар мамандандырылған органдар мен сотқа беру арқылы жүзеге асырылуы тиіс. Азаматтардың мүдделері мен құқықтарын қорғау тек уәкілетті мемлекеттік органдардың қызметімен ғана емес, сонымен қатар, сот тарапынан қорғауға ие болудың барынша жеңілдетілген мүмкіндігімен де қамтамасыз етілетін болады.

Мемлекеттің құқық қорғау функциясын толық іске асырудың негізгі құралдарының бірі — бұрынғыдай, мемлекеттік органдарды, жеке және заңды тұлғаларды құқықтық тәртіптің жай-күйі туралы тиімді және жеткілікті ақпараттық қамтамасыз ету болуы тиіс. Бұл міндет қандай да бір ведомстволық мүдделерді араластырмай, бірыңғай статистикалық қағидалар мен стандарттарға негізделген мемлекет өмірінің барлық салаларында жоғары қадағалау арқылы қамтамасыз етілуі тиіс.

Бұл ретте, мемлекеттің осы саладағы құқықтық саясаты еліміздің құқық қорғау жүйесінің өзегі ретіндегі прокуратураның барлық конституциялық функцияларын пайдалана отырып, тікелей үйлестіруімен жүзеге асырылатын болады.

D. Құқық қорғау жүйесіндегі басқару процестері

Құқық қорғау органдарының жұмысын бағалау жүйесі сыртқы және ішкі бағалаудан тұруы керек. Сырттай бағалау азаматтардың сенім деңгейі, азаматтардың қауіпсіздік сезімі, жергілікті халық қалаулыларының полиция жұмысын бағалаудан тұрады. Ішкі бағалау мыналарды қамтиды: әрбір қызметкердің және тұтастай бөлімшенің белгіленген KPI көрсеткіштеріне қол жеткізуі; стандартты жұмыс жағдайы шеңберінде қабылданған іс-шаралардың толықтығы мен уақтылығы; сондай-ақ қылмыстық-құқықтық статистиканы ескеру.

Әртүрлі құқық қорғау органдары мен олардың бөлімшелері арасында бәсекелестік рухы болуы керек, бұл көрсетілетін қызметтердің сапасын арттырудың қозғалтқышы болып табылады. Сондықтан құқық қорғау органдарының әртүрлі өңірлік құрылымдық бөлімшелерінің жұмысын бағалаудың рейтингтік жүйесін енгізу орынды болып табылады. Ол жүйе мыналарды ескеруі мүмкін: өтелген залал сомасы; тергелген қылмыстардың қоғамдық наразылығы; бірдей немесе мүмкіндігінше ұқсас функцияларды орындайтын әртүрлі бөлімшелердің жұмысын салыстыру мақсатында тергеудің процессуалдық күрделілігі.

Адам ресурстарын, технологиялық процестерді және әрбір қызметкердің өнімділігін басқару сияқты құқық қорғау органдарын басқару стандарттарын енгізу қажет. Басқарушы кадрлар (әртүрлі деңгейдегі басшылар) жеке өз басының нәтижелілігі мен жеткен жетістіктерінің критерийі бойынша емес, команданы басқару икемділігінің болуына және берілген тапсырма бойынша жұмысты ұйымдастыра алуына байланысты тағайындалуы тиіс. Басқарушы кадрлар менеджмент бойынша арнайы оқытылуы тиіс.

Келесілерге қатысты құнды экономикалық бағалау жүйесін әзірлеу және енгізу қажет: қылмыстық/әкімшілік құқық бұзушылықтарды тергеу; істерді соттардың қарауы; тергеушілерге жүктеме; жедел персонал; құқық қорғау органдарының учаскелік және басқа да тартылған қызметтері; сондай-ақ прокурорлар мен судьялар. Мұндай бағалаудың нәтижелері олардың санын, көмекші бөлімшелердің мөлшерін есептеуге, құқық қорғау, прокуратура және сот органдарында вахталық жоспарлауды оңтайландыруға негіз болуы тиіс.

2021 жылдың маусымы

ӘКІМШІЛІК ПРОЦЕДУРАЛАР ЖӘНЕ ӘКІМШІЛІК ПРОЦЕСС

I. 2010–2020 ЖЫЛДАРҒА АРНАЛҒАН ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ІСКЕ АСЫРЫЛУЫНА ҚЫСҚАША ТАЛДАУ

1. 2010–2020 жылдарға арналған құқықтық саясат тұжырымдамасында Қазақстандағы мемлекеттік басқару жүйесін дамыту контекстінде әкімшілік рәсімдерді жетілдіру қарастырылды. Атап айтқанда, келесілер ұсынылды:

- азаматтардың мемлекеттік органдарға және мемлекеттік лауазымды тұлғаларға жүгінуінің әкімшілік тәртібі мен тетіктерін жетілдіру, оның ішінде электрондық үкімет арқылы мемлекет көрсететін қызметтер аясын кеңейту;
- азаматтар мен заңды тұлғалар мемлекеттік органдарға жүгінген кезде қағазсыз құжат айналымына кезең-кезеңімен көшу;
- әкімшілік құқықтың жаңа институты ретінде азаматтар мен ұйымдарға мемлекеттік қызмет көрсетудің жұмыс істеуін қамтамасыз ету үшін құқықтық негіз құру; мемлекеттік қызметтер көрсету стандарттарын толық енгізу; «бір терезе» принципі бойынша мемлекеттік қызметтердің кейбір түрлерін көрсету және халыққа қызмет көрсету орталықтары (ХҚКО) қызметінің құқықтық негіздерін қалыптастыру.

2. Әкімшілік іс жүргізу құқығын дамыту контекстінде 2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасында жеткілікті деңгейде анықтылық болмады. Бұл әкімшілік құқық бұзушылық туралы істерді және азаматтар мен мемлекет арасындағы жария-құқықтық дауларды шешу шеңберіндегі іс жүргізудің өзара байланысы туралы ұзақ талқылауларға әкелді. Тұжырымдама мыналарды қамтыды:

- әкімшілік іс жүргізу құқығын дамытудың ең жоғарғы шегі ретінде әкімшілік рәсімдік-процестік кодексті қабылдау;
- әкімшілік құқық бұзушылықтар туралы нақты істерді шешу тәртібін заңнамалық реттеу мәселелерінің өзектілігін ескере отырып, әкімшілік іс жүргізу заңнамасын реттеудің мәнін анықтау қажеттілігі;
- мемлекет пен азамат (ұйым) арасындағы жария-құқықтық қатынастардан туындайтын құқық туралы дауларды шешетін әкімшілік сот төрелігін дамыту жағдайында жария-құқықтық сипаттағы қақтығыстарды шешу тәртібін процессуалдық оқшаулау және заңдастыру (*«әкімшілік іс жүргізу қылмыстық және азаматтық сот ісін жүргізумен қатар сот төрелігін жүзеге асырудың толыққанды нысанына айналуы тиіс»*).

3. Тұжырымдаманы бекіту кезінде Қазақстанда жеткілікті жалпы ережелерді қамтитын және жеке тұлғалар мен мемлекет арасындағы қатынастар саласын сапалы реттеу үшін жеткіліксіз бірнеше әкімшілік және іс жүргізу заңдары болды («Әкімшілік рәсімдер туралы» 2000 жылғы, «Жеке және заңды тұлғалардың өтініштерін қарау тәртібі туралы» 2007 жылғы заңдар). Соттарда жария құқықтық дауларды шешу тәртібі 1999 жылғы Азаматтық іс жүргізу кодексімен реттелді («арнайы іс жүргізу» санаты реттеу үшін пайдаланылды). 2015 жылғы жаңа Азаматтық іс жүргізу кодексінде бұл тәсіл сақталды.

4. Әкімшілік рәсімдерге келетін болсақ, 2016 жылдан бастап мемлекеттік органдардың және олардың лауазымды тұлғаларының шешімдеріне, әрекеттеріне немесе әрекетсіздігіне шағымданудың нақты әкімшілік (соттан тыс) тәртібі қарастырылған. Заң орталық және жергілікті атқарушы органдардың функцияларын бәсекелес ортаға беру мүмкіндігін де қарастырды. Ол үшін әртүрлі формаларды қолдануға болады: аутсорсинг; мемлекеттік тапсырма; мемлекеттік әлеуметтік тапсырыс; пайдаланушылар есебінен жіберу; міндетті мүшелік (қатысу) негізінде өзін-өзі реттеуді енгізу («Әкімшілік рәсімдер туралы» Заңға 2019 ж. толықтырулар). Дегенмен, әлемдік тәжірибеде өкілеттіктерді беру (беру) ережелері дәстүрлі түрде әкімшілік рәсімдердің бөлігі болып табылмайтынын атап өткен жөн.

5. 2013 жылы «Мемлекеттік қызметтер туралы» Заң қабылданып, тұжырымдамаға сәйкес әкімшілік құқықтың жаңа институты ретінде мемлекеттік қызметтердің жұмыс істеуін қамтамасыз етудің құқықтық негізі қалыптасты (бұған дейін мемлекеттік қызметтерді көрсету «Әкімшілік рәсімдер туралы» Заңмен үстіртін негізде реттелген болатын). Заң көптеген мемлекеттік қызметтерді көрсетудің «бір терезе» принципін бекіп, халыққа қызмет көрсету орталықтарының қызметінің құқықтық нормаларын және электрондық үкімет арқылы электрондық нысанда мемлекеттік қызметтерді көрсету мүмкіндігін қарастырды⁴⁰. Уақыт өте келе (2019 жылы) заң «бір өтініш» принципімен толықтырылды, яғни бір өмірлік жағдайды шешу үшін бір өтініш негізінде көрсетілетін бірнеше мемлекеттік қызметтердің жиынтығын көрсету. Сондай-ақ, заңда барлық мемлекеттік қызметтерді нақты стандарттау талабы енгізілді.

ХҚКО-ны электронды үкіметпен біріктіру мемлекеттік қызметтерді көрсетуді жеделдетіп қана қоймай, сондай-ақ мұндай қызметтерді көрсетудің экстерриториалдылығына кезең-кезеңімен көшуді қамтамасыз етуге мүмкіндік берді (жеке тұлғаның тұрғылықты жеріне/орналасқан жеріне сілтеме жасамай-ақ). Кейбір қызметтер толық автоматтандырылған (қағазсыз) режимде ұсыныла бастады.

Сонымен қатар, электронды жүйелердің жұмысы әрқашан мінсіз бола бермейді. Бұл өз кезегінде ХҚКО-ның да, электронды үкімет құралдарының да жұмысында жиі ақауларға әкеледі.

6. Соңғы онжылдықта жеке тұлғалардың мемлекеттік органдармен және жергілікті өзін-өзі басқару органдарымен байланысу әдістері кеңейтілді. Электронды түрде, бейне хабарлама түрінде (Халыққа қызмет көрсету орталығындағы арнайы кабинада жазылған) немесе бейнеконференция арқылы байланысуды пайдалана отырып, онлайн қабылдау кезінде өтініш беру мүмкіндігі енгізілді.

7. Қазақстан интернет-инфрақұрылымын дамытуда және онлайн технологияларды пайдалана отырып, мемлекеттік қызметтерді көрсетуде серпіліс жасады. Дүниежүзілік банктің мәліметі бойынша, 2010 жылдан 2019 жылға дейін Қазақстанда интернеттің енуі 2,5 еседен астам өсті. Мәселен, егер 2010 жылы Интернетті жеке пайдаланушылар саны небәрі 32% болса, 2019 жылға қарай ол өсіп, халықтың 82% құрады (бұл Ресей Федерациясына дағымен бірдей және Қазақстан көршілес басқа елдермен салыстырғанда айтарлықтай көп)⁴¹.

Онлайн режимінде көрсетілетін мемлекеттік қызметтердің сапасы мен санын арттыру; инфрақұрылымды кеңейту және білім сапасы мен жалпы халықтың цифрлық сауаттылығын арттыра отырып, 2020 жылы Қазақстан БҰҰ электрондық үкіметті дамыту индексі (EGDI)⁴² бойынша әлемдік рейтингте 29-шы орынды иеленді.

⁴⁰ Халыққа қызмет көрсету орталықтары мен электронды үкімет жүйесі 2007 жылдан бастап енгізіле бастады.

⁴¹ Individuals using the Internet (% of population) — Kazakhstan. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS?locations=KZ>.

⁴² БҰҰ зерттеуі: 2020 Электрондық үкімет. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20-%20Russian.pdf>.

Мұндай табыстарға 2015 жылғы жаңа редакциядағы «Ақпараттандыру туралы» Заңның және «Цифрлық Қазақстан» (2018–2022) мемлекеттік бағдарламасының жүзеге асырылуының арқасында қол жеткізілді.

8. Әкімшілік сот ісін жүргізу түріндегі әкімшілік сот төрелігінің толыққанды жүйесін енгізудің алдында ұзақ талқылаулар өткізілді. 2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасының әкімшілік процеске және мамандандырылған әкімшілік соттардың (жеке тұлғалар мен әкімшілік органдар арасындағы даулардың орнына әкімшілік құқық бұзушылық туралы істерді қараған) болуына қатысты біршама эклектикалық ережелері гибриді Әкімшілік іс жүргізу кодексінің жобасын жасауға әкеліп соқты. Оған қарсы айтылған әділ сыннан кейін мұндай кодекстің келесі жобасында қазірдің өзінде тек әкімшілік іс жүргізу нормалары қарастырылған.

9. Реттеу тақырыбын он жыл бойы талқылаудан кейін әкімшілік рәсімдер мен әкімшілік іс жүргізуді реттеуді біріктіретін 2020 жылғы Әкімшілік процедуралар және сот ісін жүргізу кодексі қабылданды. Ол жеке тұлғалардың өтініштерін қарау тәртібі туралы, әкімшілік іс жүргізу туралы нормаларды, сондай-ақ ерекше талап қою өндірісінің бұрын қолданылған азаматтық іс жүргізу нормаларын қайта түсіндірді және кодификациялады.

Әкімшілік рәсімдер және әкімшілік сот ісін жүргізу нормаларын бір заңға (кодекске) біріктірудің мұндай тәсілі әлемдік тәжірибеде кең таралмаған. Бірақ, дегенмен де мұндай тәсіл кейбір елдерде (Нидерланды, Болгария және т.б.) кездеседі.

Бұл ретте кодекске «ішкі әкімшілік рәсімдер» туралы ережелерді енгізуді негізді деп санауға болмайды (кодекске 2-бөлім). Өйткені әлемдік тәжірибеде әкімшілік іс жүргізу мемлекеттік басқару шеңберіндегі ішкі қатынастарды емес, жеке тұлғалардың әкімшілік органдармен қарым-қатынастарын қамтиды. Әкімшілік органдардың құзыретін нормативтік реттеу, өкілеттіктерді беру (беру), қызметті жоспарлау, құжат айналымы, ішкі бақылау және т.б. басқа заңдармен, атап айтқанда, тиісті органдардың мәртебесі туралы заңдармен жүзеге асырылуы керек.

10. Әкімшілік рәсімдер саласында жаңа кодексте бірқатар пайдалы жаңа өзгерістер қарастырылған:

- қолайлы әкімшілік актілерді қабылдаудың оңайлатылған тәртібі қарастырылған;
- әкімшілік орган ауыртпалық туғызатын әкімшілік актіні қабылдау мүмкіндігі болған жағдайда, сондай-ақ мұндай актіні шағымданған жағдайда тұлғаның тыңдалу құқығын қамтамасыз етуі тиіс;
- ауыртпалық әкелетін әкімшілік актілерді қабылдау кезінде әкімшілік орган өзі қабылдаған шешімдерді анық және нақты негіздеуге міндетті;
- қабылданған актінің жоғары тұрған органға сотқа дейінгі шағымын сақтау, әдетте, кейіннен сотқа шағымданудың міндетті шарты болып табылады.

11. Жария-құқықтық сипаттағы дауларды әкімшілік іс жүргізу тәртібімен шешу кезінде әкімшілік сот төрелігінің келесідей маңызды принциптері де енгізілді:

- дәлелдеу ауыртпалығы әдетте әкімшілік органға жүктеледі;
- сотқа ex officio (соттың белсенді рөлі принципі) әрекет етуге өкілеттік берілген, атап айтқанда: процеске қатысушылардың түсініктемелерімен, мәлімдемелерімен шектелмей, өз бастамасы бойынша дәлелдемелерді жинау және істің мән-жайын зерттеу; тараптар ұсынған аргументтер мен дәлелдер; шағымдарда жіберілген ресми қателерді жоюға

сәйкес мақсатқа сай мәлімдемелерді тұжырымдауға, толық емес нақты мәліметтерді қосуға көмектесу; және т.б.;

- жария-құқықтық дауды шешу кезінде сот әкімшілік органдардың шешімдерінің/әрекеттерінің заңдылық принципіне сәйкестігін ғана емес, сонымен қатар әділдік, пропорционалдылық, құқықтардың басымдылығы, формальды талаптарды теріс пайдалануға тыйым салу және т.б. принциптерге сәйкестігін тексереді;
- сот үкімін орындамаған сотталушыға ақшалай айыппұл салу мүмкіндігіне ие бола отырып, сот үкімнің орындалуын бақылайды.

12. Әкімшілік сот ісін жүргізудің енгізілуі сот жүйесінде өзгерістерге әкелді. Бұрынғы мамандандырылған әкімшілік соттар олардың мақсатына сәйкес әкімшілік құқық бұзушылық туралы істер бойынша соттардың атауын алған. Бұл ретте бірінші инстанция деңгейінде мамандандырылған әкімшілік соттарды құру және жария-құқықтық дауларды шешу үшін жоғары тұрған соттарда тиісті мамандандырылған алқалар (коллегиялар) құру туралы шешім қабылданды.

II. 2030 ЖЫЛҒА ДЕЙІНГІ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТТЫҢ ЖАҢА ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ЖОБАСЫНА СЫНИ ШОЛУ

1. 2030 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасының жобасында Әкімшілік рәсімдік-процестік кодекстің қабылдануы әкімшілік құқық дамуының жаңа кезеңінің бастамасы болды деп көрсетілген, сондай-ақ осы саланы одан әрі жетілдірудің екі бағыты айқындалған. Біріншіден, сыбайлас жемқорлықтың орын алу себебі ретінде әкімшілік дискрецияға (дискрецияға) деген көзқарасты жан-жақты зерделеу ұсынылады. Мұқият сот бақылауындағы әкімшілік дискреция (дискреция) тиімді мемлекеттік басқаруға ықпал ететін тиімді тетікке айналатыны мойындалды.

Екіншіден, жария-құқықтық даулардың қалған түрлерін қарауды кейіннен әкімшілік юрисдикцияға бере отырып, азаматтық юрисдикциядан алып тастау мүмкіндігін пысықтау ұсынылады.

Мұндай шараларды қысқа мерзімде қолдануға болады және оларды 2030 жылға дейін жетуге болатын мақсат деп санауға болмайды.

2. Біздің ойымызша, жаңа тұжырымдама жобасының ережелері тереңірек зерттеуді қажет етеді. Әкімшілік рәсімдік-процестік кодекстің қабылданып, қолданысқа енгізілуі Қазақстандағы әкімшілік құқықтың дамуындағы елеулі жетістік және жаңа кезең екені сөзсіз. Шын мәнінде, жаңа саясат циклі басталды, онда табыстар болады, бірақ жаңа проблемалар да туындауы мүмкін. Сондықтан, жаңа кодекстің қай ережелері тиімді, қайсысы жетілдіруді қажет ететінін түсіну үшін жаңа кодексті қолдану тәжірибесін жүйелі және мұқият бақылау қажет. Осы тұрғыда ЕҚЫҰ-ның әкімшілік сот төрелігін бақылау әдістемесі пайдалы болуы мүмкін және ол Қазақстанның қажеттіліктеріне бейімделуі керек⁴³. Мұндай мониторинг жүргізу кезінде құзыреттілік пен объективтілік принциптерін іске асыруды қамтамасыз ете алатын қоғамдық ұйымдардың мониторингін жүзеге асырудағы маңызды рөлді мойындау керек.

⁴³ Сот процестерінің мониторингі. Практиктерге арналған анықтамалық нұсқаулық. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/0/102519.pdf>. Әкімшілік әділет мониторингі бойынша нұсқаулық. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/108280>.

3. Әкімшілік рәсімдік-процестік кодекс нормаларының қолдану тәжірибесін ескере отырып, одан әрі нақтылау барысында Венеция комиссиясының⁴⁴ және ЕҚЫҰ Демократиялық институттар және адам құқықтары жөніндегі бюросының сараптама-сының қорытындыларына⁴⁵ жаңаша көзқараспен қарау орынды болып табылады. Соның ішінде, төмендегідей ұсыныстарға назар аудару керек.

Әкімшілік рәсімдерге қатысты:

- олардың алдын-алуға болмайтын ерекшеліктерді нақты көрсете отырып, оларға әкімшілік рәсімдердің стандарттарын қолдану мақсатында салалық заңнамада белгіленген әкімшілік рәсімдерді Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексмен үйлестіру;
- осы кодекстің мәнінен әкімшілік органдар арасында өкілеттіктерді бөлу мәселелері және мемлекеттік басқарудың өзге де ішкі мәселелерін алып тастау;
- әкімшілік келісім-шарттар институтын (әкімшілік актілермен қатар мемлекеттік басқарудың ықтимал құралдарының бірі) Әкімшілік рәсімдік-процестік кодекс шеңберінде реттеу мәселесін қарастыру;
- әкімшілік актілердің дұрыс негізделуіне қойылатын талаптарды кодексте нақтылау;
- қолайсыз әкімшілік актіне шағымдану немесе сот тәртібімен қарау тәртібі мен мерзімдері туралы нұсқауларды енгізу туралы талапты енгізу;
- әкімшілік сот өкілеттігінің қолданылуына бақылауды жүзеге асыру, қиянатқа жол бермеу және биліктің әкімшілік құқықтың шектен шығуы жағдайларын толығырақ түсіндіру;
- әкімшілік актілердің күшіне ену мерзімдерін және оларды орындау, оның ішінде мәжбүрлеп орындау тәртібін жан-жақты реттеу.

Әкімшілік сот ісін жүргізуге қатысты:

- топтық әрекеттерге мүмкіндік беретін стандарттар мен ережелерді әзірлеуді қарастыру;
- прокурорды әкімшілік сот ісін жүргізу қатысушыларының қатарынан шығару;
- заңға тәуелді актілерге талап қояды сотта даулау және қарау ерекшеліктерін реттеу;
- жекелеген судьялар мен соттардың тәуелсіздігін шектемей, заңның біркелкі қолданылуын қамтамасыз ететін түрлі механизмдерді құру.

4. Жаңа процессуалдық кодекстің енгізілуімен талап-арыздардың жекелеген санаттарын қарау үшін тиісті юрисдикцияны (азаматтық немесе әкімшілік) анықтауда проблемалар туындайды. Бұл — заңды құбылыс, өйткені заң шығарушыға даулы қатынастардың барлық ықтимал нұсқаларын және талаптардың мазмұнын болжау қиын. Бұл ретте, сот тәжірибесінде қарама-қайшы түсіндірулердің болуын болдырмау маңызды болып табылады.

⁴⁴ Венеция комиссиясының 2018 жылғы 19–20 қазандағы 116-шы жалпы отырысында қабылданған Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексі бойынша қорытындысы (CDL-AD (2018)020). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)020-e).

⁴⁵ 2021 жылғы 16 наурыздағы №JUD-KAZ/397/2020 Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексін іске асыру тұжырымдамасы туралы қорытынды. URL: https://www.legislationline.org/download/id/9041/file/KAZ_%20Opinion%20Concept%20Note%20Admin%20Process%20and%20Procedure_rus.pdf.

Мұндай түсіндірулердің алдын алу үшін істің тиісті соттылығына (тануына) қатысты Жоғарғы Соттың пилоттық шешімі институтын енгізу мәселесін қарастырған жөн. Бұл институтты заңның әртүрлі және сәйкес келмейтін қолдануына жол бермеу үшін жаңа заңнаманы қолданудан туындайтын сот процестерінің толқынында да қолдануға болады.

Сондай-ақ процессуалдық заңнама арқылы «бір құқықтық мәселе (дау) — бір сот талқылауы» тәсілін енгізу өте маңызды. Бұл тараптар бір құқықтық мәселені әртүрлі соттарда және әртүрлі сот ісін жүргізу ережелері бойынша талап-арыздарды басқаша мазмұндау арқылы шешуге тырысатын жағдайларды болдырмайды.

5. Сот шешімдерін қайта қарау институтын, ең алдымен, прокурордың наразылығы және екінші кассациялық қарау түріндегі іс жүргізу заңдарында қалып қойған қадағалау тәртібімен қайта қарауды жою арқылы жетілдірген жөн. Бұл мәселе азаматтық және әкімшілік сот ісін жүргізуге де тән, ол құқықтық айқындық пен сот билігінің тәуелсіздігі принципін нұқсан келтіреді. Сондай-ақ, жария-құқықтық даулар бойынша құқықтық анықтыққа тезірек қол жеткізу үшін сот шешімдеріне шағымдану мерзімін қысқартқан жөн.

6. Соттың сот шешімдерінің орындалуын бақылауына келетін болсақ, сот шешімін орындамағаны үшін әкімшілік орган басшысының жауапкершілігін дербестендірген жөн. Сот шешімін орындамағаны үшін төленетін ақшалай айыппұл іс жүзінде әкімшілік органдарды қаржыландыратын салық төлеушілерге ауыртпалық болмай, мұндай айыппұлды өз қаражатынан төлеуге міндетті жауапты лауазымды тұлғаларға жүктелуі тиіс. Бұл ретте, сот шешімін орындауды кешіктіргені үшін талапкерге өтемақы ретінде ақшалай айыппұлды немесе оның белгілі бір бөлігін пайдаланған жөн.

III. 2030 ЖЫЛҒА ДЕЙІН ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ЖОБАСЫНА ЕНГІЗІЛЕТІН ҰСЫНЫСТАР

ӘКІМШІЛІК РӘСІМДЕР ЖӘНЕ ӘКІМШІЛІК ПРОЦЕСС

2021 жылғы ағымдағы жағдай

2021 жылы Қазақстан сапалы жаңа Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексін енгізу нәтижесінде әкімшілік рәсімдерді реттеуді қамтамасыз еткен және азаматтық процестен оқшауланған әкімшілік құқық саласындағы жаңа саясат цикліне енді.

Кодексте жеке тұлғалар мен мемлекеттік басқару органдарының өзара іс-қимылының жаңа принциптері, әкімшілік органдармен қарым-қатынаста мұндай тұлғалардың мүдделерін қамтамасыз ету механизмдері енгізілген, сондай-ақ адам құқықтарын, құқықтық принциптерді және басқа да нормаларды сақтау тұрғысынан атқарушы билік пен жергілікті өзін-өзі басқару органдарының соттар алдындағы жауапкершілігін арттыруды көздейді.

Бірінші инстанция деңгейінде мамандандырылған әкімшілік соттар, сондай-ақ жоғары тұрған соттарда тиісті мамандандырылған құрамдар (коллегиялар) құрылуда.

Соңғы он жылда Қазақстан әкімшілік рәсімдерді цифрландыруда, атап айтқанда, мемлекеттік қызметтерді көрсетуде үлкен жетістіктерге жетті. Бірақ цифрландырудың әлеуеті әлі толық пайдаланылған жоқ.

2030 мақсаты

Жеке тұлғалар мен әкімшілік органдар арасындағы қатынастар тиімді, ашық және болжамды әкімшілік рәсімдер арқылы жүзеге асырылады. Мемлекеттік (әкімшілік) қызметтер тек қана электронды нысанда ғана ыңғайлы. Жария әкімшілікті бақылауды жүзеге асыратын тәуелсіз сот оның құқықтық түрде есеп беруін қамтамасыз етеді.

Бұл мақсатқа жетудің көрсеткіштері келесілер болып табылады:

- мемлекетке деген сенімнің жоғары деңгейі, мемлекеттік қызметтерге қанағаттанудың тұрақты жоғары рейтингі, әкімшілік сот төрелігін жүзеге асыру тетіктеріне сенімнің жоғары деңгейі (өлшеу әдісі — әртүрлі мақсатты топтарды социологиялық зерттеулер, пайдаланушылардың кері байланысын алу);
- әлемдік индекстерде құқықтық үстемдіктің және сыбайлас жемқорлықтың болмауының/оны жеудің әртүрлі аспектілерімен өлшенетін жоғары (немесе кемінде орташадан жоғары) сегментте орналасу;
- ЖІӨ өсуі, Қазақстанның инвестициялық тартымдылығы.

2030 мақсатына қол жеткізу шаралары

Тиімді, ашық және болжамды әкімшілік процедуралар

- Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексте көзделген мемлекеттік қызметшілер мен басқа да қызметкерлерді оқыту бағдарламалары дайындалып, жүзеге асырылатын болады. Тренингте, атап айтқанда, халықаралық стандарттарды, рәсімдерге қатысушылармен достық мінез-құлық ережелерін, қажетті кіріспе және кейінгі тестілеуді қоса алғанда, әкімшілік рәсімдердің негіздері қамтылады.
- Салалық заңнамада белгіленген әкімшілік рәсімдер Әкімшілік рәсімдік-процестік кодекске сәйкес әкімшілік рәсімдердің жалпы стандарттарына сәйкес жүзеге асырылуы тиіс. Кодекс оларды реттеу үшін қосалқы емес, негізгі мәнге ие болуы керек. Ерекшеліктер (салалық процедураның ерекшеліктеріне байланысты оларды болдырмау мүмкін емес) заңмен нақты белгіленуі керек.
- Әкімшілік органдар арасындағы өкілеттіктерді бөлу және ішкі рәсімдер мәселелері тұлғалардың әкімшілік органдармен қарым-қатынасының іс жүргізу аспектілері мен әкімшілік сот іс жүргізуді анықтайтын Әкімшілік іс жүргізу кодексінде емес, жеке заңнамамен реттелетін болады.
- Әкімшілік келісім-шарт институты Әкімшілік рәсімдік-процестік кодекс шеңберінде әкімшілік актімен бірге егжей-тегжейлі нормативтік құқықтық актілерге ие болады. Мемлекеттік басқару саласындағы шарттық қатынастар мүмкін болып қана қоймай, олардың орын алуы да орынды болып табылады. Әкімшілік актілер мен шарттардың күшіне ену мерзімдері, оларды орындау тәртібі, оның ішінде мәжбүрлеп орындау кодексте нақты айқындалатын болады.
- Әкімшілік актілерге қойылатын талаптар (әсіресе тұлға үшін қолайсыз) негіздеу жағынан нақтыланады — олар қабылдаудың нақты және заңды негіздерін, оның ішінде арыз берушінің дәлелдерін және басқа да дәлелдемелерге берілетін бағаны, сондай-ақ актіні шағымдану немесе сот тәртібімен қарау тәртібі мен мерзімдері туралы нұсқауларды қамтуы тиіс.
- Әкімшілік органдардың қолдануын жеңілдететін әкімшілік дискрецияны қолданудың алгоритмі, сондай-ақ соттың әкімшілік қарауды қолдануын бағалау алгоритмі әзірленеді.

Мұндай алгоритмдерді енгізу үшін оларды заңнамалық түрде бекіту міндетті емес, олар нұсқаулық, көмекші нұсқау және/немесе электронды құрал түрінде ұсынылуы мүмкін. Ұзақ мерзімді перспективада жасанды интеллект әкімшілік дискрецияны толығымен алмастыра алмаса да, кем дегенде нақты жағдайларда дискрецияны дұрыс пайдалану үшін алдын ала негіздеме бере алатын болады.

- Орта мерзімді перспективада мемлекеттік басқару және мемлекеттік қызметтерді көрсету саласындағы құжат айналымы толығымен электронды (қағазсыз) нысанға көшірілетін болады. Ұзақ мерзімді перспективада халыққа қызмет көрсету орталықтарының жұмыс істеу қажеттілігі жойылуы мүмкін, ал мемлекеттік органдардың фронт-офисі функциялары электронды үкімет арқылы жүзеге асырылатын болады.

Дамыған әкімшілік сот төрелігі

- Сот төрелігі академиясы барлық деңгейдегі, соның ішінде Жоғарғы Сотты қоса алғанда, әкімшілік судьяларды оқыту/олардың біліктілігін арттыру үшін кешенді курстар мен семинарларды құрып, жүзеге асыратын болады. Бұл курстар тек әкімшілік сот ісін жүргізу туралы заңнаманы ғана емес, сонымен қатар әкімшілік құқық негіздерін, халықаралық және шетелдік тәжірибені, әкімшілік сот төрелігінің қызмет етуінің озық тәжірибесін де қарастыратын болады. Зерттеу интерактивті әдістерді, атап айтқанда, кейс-стадилерді қолдану арқылы өтеді. Судьялардың әртүрлі әкімшілік сот төрелігі институттарының табиғаты мен адам құқықтарының әлеуетін түсінуіне, оларды азаматтық іс жүргізу институттарынан ажырата білуіне және оларды дұрыс қолдануды білуіне қол жеткізу өте маңызды болып табылады.
- Қазақстандағы әкімшілік сот төрелігінің жұмысына тұрақты мониторинг жүргізу әкімшілік тәжірибе мен әкімшілік сот ісін жүргізу тәжірибесін жетілдіруге ықпал етпек, сондай-ақ заңнамалық өзгерістерге бастамашылық жасау үшін дәлелдемелік база құрайтын болады.
- Процестік заңнама «бір құқықтық мәселе (дау) — бір сот талқылауы» тәсілін қолдауы тиіс. Бұл тәсіл бір құқықтық мәселені әртүрлі соттарда және әртүрлі сот ісін жүргізу ережелері бойынша талап-арыздарды басқаша мазмұндау арқылы шешуге тырысатын жағдайларды болдырмауға септігін тигізетін болады.
- Заңға тәуелді актілерді даулайтын талаптарды сотта қараудың ерекшеліктерін реттеу маңызды, өйткені мұндай әрекеттер көптеген адамдардың мүдделеріне әсер етеді және оларға зиян келтіруі мүмкін.
- Жоғарғы Соттың пилоттық шешім институтын енгізуді қарастырған жөн, яғни соттылығы/юрисдикциясы туралы мәселені немесе істі мәні бойынша бірінші инстанцияда Жоғарғы Соттың шешімін кейіннен осыған ұқсас істерді шешу үшін үлгі ретінде пайдалана отырып шешу. Бұл институт заңның біркелкі қолданылуына және құқықтық сенімділікке тез қол жеткізуге ықпал ететін болады.
- Прокурор әкімшілік сот ісін жүргізуде (сондай-ақ азаматтық сот ісін жүргізуде) соттың қызметін қадағалауды жүзеге асырмауы керек. Прокурор заңда көзделген ерекше жағдайларда әкімшілік процесте мемлекеттің заңды өкілі ретінде әрекет ете алады. Дәлелді себептермен өз бетінше өкілдік ете алмайтын тұлғалардың мамандандырылған қызметтерден, омбудсменнен және/немесе тегін заң көмегі жүйесінен қолдау алуға мүмкіндігі болуы керек. Сондай-ақ прокурорлық наразылық пен қайталама кассациялық қадағалау түріндегі бұрынғы қадағалау өндірісінің элементтерінен сотта қадағалау институтын тазарту маңызды.

- Дау тудырған қоғамдық-құқықтық қатынастарда құқықтық анықтыққа тезірек қол жеткізу үшін сот шешімдеріне шағымданудың қысқа мерзімдерін белгілеген жөн.
- Әкімшілік орган басшысының әкімшілік іс бойынша сот шешімін орындау жауапкершілігін заңнамалық өзгерістер арқылы дербестендірген жөн. Бұл ретте сот шешімін орындамағаны үшін ақшалай өсімпұл (немесе оның белгілі бір бөлігі) талапкерге орындауды кешіктіргені үшін өтемақы ретінде пайдаланылатын болады.
- Егер оны сот заңсыз деп таныған жағдайда, көптеген әкімшілік істерге қатысты мәселелер бойынша соттық жария-құқықтық дауды түпкілікті шешу әкімшілік тәжірибенің өзгеруіне әкелуі керек. Яғни, сот шешімімен әкімшілік орган белгілі бір іс бойынша ғана емес, келешекте басқа да істер бойынша құқық бұзушылықты жою бойынша жалпы шараларды қабылдауға міндеттелуі мүмкін.

2021 жылдың маусымы

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ЖОБАСЫНА АЛЬТЕРНАТИВТІ ҰСЫНЫСТАР

ҚЫЛМЫСТЫҚ СОТ ТӨРЕЛІГІН РЕФОРМАЛАУ



ҚЫЛМЫСТЫҚ ҚҰҚЫҚ САЛАСЫНДАҒЫ САЯСАТ

I. 2010–2020 ЖЫЛДАРҒА АРНАЛҒАН ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ІСКЕ АСЫРЫЛУЫНА ҚЫСҚАША ТАЛДАУ

Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексі адамның құқықтары мен бостандықтарын, қоғам мен мемлекеттің мүдделерін қылмыстық құқықтық қорғаудың жеткілікті тиімді құралы болып табылады. Дегенмен де, оның айтарлықтай кемшіліктері бар.

1. Оның негізгі кемшілігі — Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінде оның әрекет ету принциптері тікелей анықталмаған. Атап айтқанда, нормаларды ресімдеуде де, оларды іс жүзінде қолдануда да Кодекстің барлық басқа ережелері бағытталуы тиіс негізгі ережелер анықталмаған.

Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің тек 1-бабында ғана халықаралық міндеттемелерді адал орындау принципін ішінара көруге болады, ал 4, 5 және 15-баптарында заңдылық принципін, non bis in idem және қылмыстық заң алдындағы теңдік принциптерін табуға болады.

Қылмыстық жауаптылықтың құқықтық анықтылығы, пропорционалдылығы (әділдігі), гуманизмділігі және даралығы сияқты принциптері көрсетілмеген, сондықтан олардың сақталуына кепілдік берілмейді.

2. Жалпы алғанда, 2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасында айтылған екі векторлы қылмыстық құқықтық саясатты ұстану сақталған. Мәселен, бір жағынан алғанда:

- теріс қылыққа дайындалғаны үшін, шағын және орташа ауырлықтағы қылмыс, онша ауыр емес қылмысқа оқталу үшін қылмыстық жауаптылық туындамайды;
- қылмыстық құқық бұзушылықтар мен шағын және орташа ауырлықтағы қылмыстар үшін жазаның ерекше, жеңіл түрі — қоғамдық жұмыстарға тарту қолданылуы мүмкін;
- қылмыстық жауаптылық пен жазаны жеңілдететін мән-жайлар ретінде мән-жайлардың кездейсоқ салдарынан бірінші рет немесе бірінші рет ауырлығы орташа немесе ауыр емес қылмыс жасау танылады;
- адам шағын немесе орташа ауырлықтағы қылмыс жасағаны үшін сотталған жағдайда, белгілі бір жағдайларда бас бостандығынан айыру жазасы тағайындалмауы мүмкін;
- жасалған қылмыстың белгісі ретінде көзделмеген жауаптылықты жеңілдететін мән-жайлар болған кезде және ауырлататын мән-жайлар болмаған кезде жазаның негізгі түрінің мерзімі немесе мөлшері қылмыстық құқық бұзушылық жасаған кезден аспауы керек; шағын немесе орташа ауырлықтағы қылмыстар — Қылмыстық кодекстің Ерекше бөлімінің тиісті бабында көзделген ең жоғары мерзімнің немесе мөлшердің жартысынан аспауы керек;
- өлімге әкеп соғумен байланысты емес қылмыстық құқық бұзушылықты немесе шағын немесе орташа ауырлықтағы қылмысты жасаған адам, егер ол жәбірленушімен, арыз берушімен татуласқан болса, қылмыстық жауаптылықтан босатылуы тиіс;

- бірінші рет қылмыстық құқық бұзушылықты немесе адам өліміне немесе денсаулығына ауыр зиян келтірумен байланысты емес ауырлығы орташа немесе шағын қылмыс жасаған адамға (ол үшін ҚК Ерекше бөлігінің тиісті бабы немесе бабының бөлігі Қылмыстық кодексте негізгі жазалардың басқа түрлерінің қатарында айыппұл көзделген) кепілдік белгілене отырып, ол сот шешімімен жазалаудан босатылуы мүмкін;
- шағын немесе орташа ауырлықтағы қылмысы үшін сотталған адам жазаны өтеу мерзімінің кемінде үштен бірін іс жүзінде өтеген соң мерзімінен бұрын шартты түрде босату қолданылуы мүмкін;
- шағын және орташа ауырлықтағы қылмыстар (және бұл жағдайда тіпті ауыр қылмыстар) үшін бас бостандығынан айыру жазасын өтеп жатқан адам қылмыспен келтірілген зиянды толық өтеген жағдайда немесе жазаны өтеудің белгіленген тәртібін қасақана бұзу фактілері болмаса, жазаның өтелмеген қалған бөлігін сот жазаның неғұрлым жеңіл түрімен ауыстыруы мүмкін;
- кіші және орташа ауырлықтағы қылмыс жасағаны үшін сотталған адам жаза мерзімінің кемінде төрттен бірін іс жүзінде өтегеннен кейін жазаның өтелмеген бөлігі жазаның неғұрлым жеңіл түрімен ауыстырылуы мүмкін;
- егер өрттің немесе дүлей зілзаланың, отбасының жалғыз еңбекке қабілетті мүшесінің ауыр науқастануы немесе қайтыс болуы немесе өзге де төтенше жағдайлар салдарынан оның отбасы үшін аса ауыр зардаптарға әкеп соқтырған мән-жайлар туындаса, қылмыстық құқық бұзушылық немесе шағын және орташа ауырлықтағы қылмыс үшін сотталған адамды сот жазадан босатуы мүмкін.

Басқа жағынан алғанда:

- адам аса ауыр қылмыс жасағаны үшін сотталған жағдайда шартты түрде босату қолданылмайды;
- шартты түрде мерзімінен бұрын босату келесі жағдайларда қолданылмайды: өлім жазасы кешірім жасау тәртібімен бас бостандығынан айыруға ауыстырылған жағдайда; адамдардың өліміне әкеп соққан немесе аса ауыр қылмыс жасаумен байланысты террористік немесе экстремистік қылмыс үшін сотталған жағдайда; ауыр және аса ауыр сыбайлас жемқорлық қылмысы үшін сотталған (кейбір жағдайларды қоспағанда) жағдайда; кәмелетке толмағандардың жыныстық қол сұғылмаушылыққа қарсы қылмысы үшін сотталған (он төрт жастан он сегіз жасқа дейінгі кәмелетке толмаған адам мұндай қылмысты жасаған жағдайды қоспағанда) жағдайда;
- жазаның өтелмеген бөлігін жазаның неғұрлым жеңіл түрімен ауыстыру келесі жағдайларда қолданылмайды: кәмелетке толмағандардың жыныстық қол сұғылмаушылыққа қарсы қылмысы (мұндай қылмысты кәмелетке толмаған он төрт жасқа толған кәмелетке толмаған адамға қатысты жасаған жағдайды қоспағанда) үшін сотталған адамдарға; адамдардың өліміне әкеп соққан немесе аса ауыр қылмыс жасаумен байланысты террористік немесе экстремистік қылмыс жасаған жағдайда; қылмыстық топтың құрамында қылмыс жасаған жағдайда;
- ескіру мерзімі келесідей қылмыстар үшін сотталған адамдарға қолданылмайды: кәмелетке толмағандардың жыныстық қол сұғылмаушылығына қарсы (мұндай қылмысты кәмелетке толмаған адам он төрт пен он сегіз жасқа дейінгі кәмелетке толмаған адамға жасаған жағдайды қоспағанда) қылмыстар; бейбітшілік пен адамзат қауіпсіздігіне қарсы қылмыстар; сыбайлас жемқорлық қылмыстары қылмыстар; террористік қылмыстар; экстремистік қылмыстар; азаптау; адамға қарсы аса ауыр қылмыстар; конституциялық

құрылыс негіздері мен мемлекеттік қауіпсіздікке қарсы қылмыстар; экономикалық қызмет саласындағы қылмыстар;

- келесі қылмыстарды жасаған адамдар қылмыстық жауаптылықтан босатылмайды: террористік, экстремистік қылмыстар; қылмыстық топтың құрамындағы қылмыстар; кәметке толмағандардың жыныстық қол сұғылмаушылығына қарсы қылмыстар; азаптау; Қылмыстық кодекстің Ерекше бөлімінің тиісті баптарында арнайы көзделген жағдайларды қоспағанда, тіпті ол қылмыстарды олар алғаш рет жасалғанның өзінде де, адамға қарсы ауыр немесе аса ауыр қылмыстар;
- өтеу мерзімі өткенге дейін келесі жағдайларда соттылықты алып тастауға болмайды: ауыр немесе аса ауыр қылмыстар үшін бас бостандығынан айырылған жағдайда; қылмыстардың қайталануы немесе қылмыстардың қауіпті қайталануы кезінде тағайындалатын жаза жағдайында.

Бас бостандығынан айыру жазасын өтеп жатқан адамның кішігірім, орташа ауырлықтағы қылмыстары үшін де, ауыр немесе аса ауыр қылмыстары үшін де белгілі бір гуманизм көзделуі мүмкін, мәселен:

- оған тағайындалған жазаның мерзімі қысқартылуы мүмкін;
- жазаны өтеу кезеңінде ол қылмыстық топ жасаған қылмыстарды ашуға және тергеуге ықпал еткен немесе іс жүргізу келісімінің барлық шарттарын орындаған жағдайда, сот жазаның өтелмеген қалған бөлігінің жартысынан аспайтын мерзімін қысқартуы мүмкін.

3. Бұл ретте қылмыстық заңнаманы ізгілендіруге қатысты қабылданған шаралар жеткіліксіз болып табылады. Бұл жерде сөз келесілер туралы болып отыр:

- 1) Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің 15-бабының 2-бөлігінде 14 жасқа толған адамдар қылмыстық жауаптылыққа тартылатын қылмыстарды қарастыратын баптардың тізбесі тым ауқымды болып табылады. Бұл тізімнен келесі қылмыстарды шығарып тастауға болар еді: халықаралық қорғауды пайдаланатын адамдарға немесе ұйымдарға шабуыл жасау (173-бап); әлеуметтік, ұлттық, рулық, нәсілдік, таптық немесе діни араздықты қоздыру (174-бап); диверсия (184-бап); тонау (192-бап); бопсалау (194-бап); терроризм актісі (255-бап); терроризмді насихаттау немесе терроризм актісін жасауға жария шақыру (256-бап); террористік топты құру, басқару және оның қызметіне қатысу (257-бап); террористік немесе экстремистік қызметті қаржыландыру және терроризмге немесе экстремизмге өзге де қатысу (258-бап); кепілге алу (261-бап); ғимараттарға, құрылыстарға, байланыс және байланыс құралдарына шабуыл жасау немесе оларды басып алу (269-бап); көлік құралдарын немесе байланыс құралдарын қасақана жарамсыз ету (350-бап). 14 пен 16 жас аралығындағы адамдар осы әрекеттердің кейбірінің заңсыздығын түсіне бермейді (мысалы, дипломатиялық немесе консулдық лауазымды тұлғаға шабуыл жасау, әлеуметтік алауыздықты қоздыру) немесе мұндай әрекеттерді жасау әдетте балаларға тән емес (мысалы, террористік топқа жетекшілік ету немесе террористік әрекетті қаржыландыру). Басқа жағдайларда олардың әрекеттері басқа, онша ауыр емес қылмыстар ретінде саралануы мүмкін, мысалы: кепілге алу — бас бостандығынан заңсыз айыру ретінде; тонау — тонау және денсаулыққа белгілі бір зиян келтіру ретінде; диверсия, терроризм актісі, көлік құралдарын немесе байланыс құралдарын қасақана жою — бөтеннің мүлкіне қасақана зиян келтіру ретінде.
- 2) Өмір бойына бас бостандығынан айыру өте жиі қолданылмаса да (2014 ж. — 8-ге дейін, 2015 ж. — 4., 2016 ж. — 12, 2017 ж. — 8, 2018 ж. — 6, 2019 ж. — 1 және 2020 ж. — 10 адамға)

жазаның бұл түрін қолдану аясын тарылту мүмкіндіктері әлі таусылған жоқ. Оны, атап айтқанда, адамдардың өміріне қасақана қол сұғумен байланысты салдарды қоспағанда, абайсызда адам өліміне әкелген немесе басқа да ауыр зардаптар туындаған жағдайларда (120-баптың 4-бөлігі, 121-бабының 4-бөлігі, 170-бабының 4-бөлігі, 175-бабының 2-бөлігі, 184-бабы, 255-бабының 4-бөлігі, 263-бабының 5-бөлігі, 286-бабының 4-бөлігі, 296-бабының 4-бөлігі, 298-баптың 4-бөлігі, 299-баптың 4-бөлігі), сондай ақ сондай-ақ кейбір әскери қылмыстар үшін қолдануға болмайды.

- 3) 2017 жылы Қазақстан Республикасының Конституциясына террористік қылмыстар жасағаны үшін және Қазақстан Республикасының өмірлік маңызды мүдделеріне өзге де ауыр зиян келтіргені үшін сот шешімі бойынша азаматтықтан айыруға жол берілетін норма (10-баптың 2-бөлігі) енгізілді, сондай ақ Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексі 50–1-бабымен «Қазақстан Республикасының азаматтығынан айыру» толықтырылды. Енді бұл шара, кемінде «Қазақстан Республикасының азаматтығы туралы» Заң күшіне енген күнге дейін Қазақстан Республикасының азаматы болып табылатын немесе Қазақстан Республикасында тұрақты тұратын адамдарға қатысты жойылуы тиіс. Алдымен, кәмелетке толмағандарды қоспағанда, азаматтықтан айыруға болмайтын тұлғалардың (есі дұрыс емес жағдайда қылмыс жасаған адамдар, қарт адамдар, жүкті әйелдер және т.б.) заңда белгіленуі қажет. Сондай-ақ адам азаматтығынан айырылуы мүмкін «Қазақстан Республикасының өмірлік маңызды мүдделеріне өзге де ауыр зиян» түрлерінің толық тізбесін белгілеу қажет. Бұл ретте, Қазақстан Республикасының қолданыстағы Қылмыстық кодексінде «ауыр зиян» ұғымы мүлдем жоқ екенін есте ұстаған жөн («ауыр зардаптар» деген ұғым ғана бар, бірақ бұл екеуі бірдей мағынаны білдірмейді).
- 4) «Қылмыстың қауіпті қайталануы» түсінігі әлі де бар және Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің 46-бабында көзделгендерді қоспағанда, «қайталанатын қылмыстардың» және «қауіпті қайталанудың» құқықтық салдары іс жүзінде айырмашылығы жоқ. Бұл тұжырымдаманың болуы адамды әлеуметтендірудің практикалық тұрғыдан іске асуының мүмкін болмауына әкеп соғады. Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінде бұрын ауыр және аса ауыр қылмыстар үшін сотталған адамдарға қатысты тәрбие және бақылау шараларын кеңейтудің, әртараптандырудың, күшейтудің орнына, тек қуғын-сүргінді күшейту көзделген: жазаның бір бөлігін қылмыстық-атқару жүйесі мекемелерінде өтеу мүмкіндігі. толық қамтамасыз етілген қылмыстық-атқару жүйесі (46-баптың 6-бөлігі); шартты түрде соттау (63-баптың 6-бөлігі) және рақымшылық қолдану (78-баптың 2-бөлігі) мүмкін еместігі туралы. Бұл ретте Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің 59-бабында қылмыстардың қайталануы кезінде де, қылмыстардың қауіпті қайталануы кезінде де жаза тағайындау кезінде мыналардың ескерілетінін анық бекітпейді: бұрын жасалған қылмыстардың сандық сипаты мен қоғамдық қауіптілік дәрежесі; алдыңғы жазаның түзеу әсері жеткіліксіз болған мән-жайлар; сондай-ақ жаңадан жасалған қылмыстардың сипаты мен қоғамдық қауіптілік дәрежесі.
- 5) Қылмыскерді жазадан босату және оған жазаның жекелеген түрлерін қолдану мүмкіндігі туралы шешім қабылдауда жәбірленушінің рөлі жеткіліксіз. Екінші жағынан, Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің азаматтарды қылмыс пен қылмыстық құқық бұзушылыққа итермелейтін, сол арқылы қоғамда шиеленіс тудыратын гуманизмнің көрінісі деп айту қиын. Осы ережелердің бірі 78-баптың 2-бөлігінде бекітілген: «Қылмыстық теріс қылық немесе онша ауыр емес немесе ауырлығы орташа қылмыс жасаған адамдар рақымшылық жасау туралы актінің негізінде қылмыстық жауаптылықтан босатылуы мүмкін». Өйткені, жақында арада рақымшылық жасалатындығы туралы ақпаратты және де рақымшылық туралы заң жобасын мүдделі қоғам өкілдерінен жасыру мүмкін емес. Жақында қылмыстық жауапкершіліктен босатылатынын біле отырып, көптеген адамдар рақымшылық актісін қабылдау қарсаңында қылмыстық құқық бұзушылықтар мен қылмыстарды жазасыз жасай алады. Сондықтан рақымшылыққа байланысты

жазадан немесе жазасын өтеуден босату тәртібін жеңілдеткен дұрысырақ болып табылады.

- б) **Әрекеттердің қылмыстылығын жоққа шығаратын мән-жайлардың тізбесі** біршама тар болып табылады. Бұл демократиялық қоғамның әрбір мүшесінің өз ерік-жігерін жүзеге асырудың, өз құқықтары мен заңды мүдделерін, басқа адамдардың құқықтары мен заңды мүдделерін, қоғам мен мемлекет мүдделерін неғұрлым батыл қорғау мүмкіндігінің дәлелі болып табылады.

Сонымен бірге, әрекеттің құқыққа қарсылығын жоққа шығаратын кез келген мән-жай жалпы белгілермен сипатталатынын мойындау керек:

- а) адамның құқықтарына немесе заңды мүдделеріне, қоғамның немесе мемлекеттің заңды мүдделеріне немесе халықаралық қоғамдастықтың мүдделеріне зиян келтіреді, сондай-ақ мұндай зиян келтіргені үшін заңды жауапкершілік көзделген;
- б) заңды болып табылады, яғни ол адам өзінің субъективті құқығын пайдаланғанда, заңды міндеттемені орындау кезінде немесе мемлекеттік билікті жүзеге асыру орын алады;
- в) Қазақстан Республикасының Конституциясында, Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінде, өзге де заңда немесе халықаралық шартта көзделген шарттарға сәйкес келеді.

Бұл мән-жайларға құқық бұзушылық жасаған адамды қамауға алу кезінде зиян келтіру, аса қажеттілік, жедел-ізвестіру, қарсы барлау немесе жасырын тергеу әрекеттерін жүргізу, ақылға қонымды тәуекелділік, физикалық немесе психикалық мәжбүрлеу, қажетті қорғаныс, бұйрықты немесе нұсқауды орындау ғана емес, сонымен қатар келесілер жатуы тиіс:

- автономды түрде әсер ететін қорғаныс құралын қолдану (қазан, күзетші ит немесе басқа да құралдар, егер ол тек құқық бұзушыға ғана зиян келтіру қаупін тудырса; оны пайдалану мүмкіндігі туралы бөтен адамдарға ескерту жасалса; қылмыскердің өліміне әкеп соғу қаупі анық жасалмаса);
- адамның келісімімен зиян келтіру (өлімнен басқа), егер мұндай келісім ерікті болса; тұлғаның келісім беруге құқығы бар және бұл келісім заңға сәйкес алынған болса;
- егер осы спорт түрінің ережелері бұзылмаса, ресми танылған спорт түрімен жарыс немесе жаттығу кезінде зиян келтіру;
- заңмен немесе заңды орындау мақсатында шығарылған актімен адамға жүктелген кәсіби немесе қызметтік міндеттерді орындау;
- бір заңды күші бар әртүрлі актілермен адамға жүктелетін құқықтық міндеттердің қайшылықтары (қайшылықтары);
- арнайы құралдарды және қаруды заңда белгіленген негіздер мен тәртіппен уәкілетті адам физикалық әсер ету кезінде күштеп зиян келтіру.

4. Мемлекеттердің мұндай міндеттемесін тікелей көздейтін халықаралық шарттарға Қазақстан Республикасы қатысушы болғанымен де, заңды тұлғалардың қылмыстық та, квазиқылмыстық жауапкершілігі де қарастырылған жоқ (атап айтқанда: БҰҰ-ның Трансұлттық ұйымдасқан қылмысқа қарсы конвенциясы; БҰҰ-ның сыбайлас жемқорлыққа қарсы конвенциясы; Балаларды сату, балалар жезөкшелігі және балалар порнографиясы туралы Бала құқықтары туралы конвенцияға Факультативті хаттама; Біріккен Ұлттар Ұйымының Трансұлттық ұйымдасқан қылмысқа қарсы конвенциясын толықтыратын құрлық, теңіз және әуе арқылы мигранттарды заңсыз кіргізуге қарсы хаттама).

5. Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексіне «қылмыстық теріс қылық» түсінігі енгізілді, бірақ сонымен бірге бұл ұғым «қылмыстың» ұғымы сияқты түсініксіз болып табылады.

Біріншіден, қылмыстық теріс қылықты да, қылмысты да жасағаны үшін айыппұл, түзеу жұмыстары, қоғамдық жұмыстарға тарту түріндегі жаза тағайындалуы мүмкін. Басқаша айтқанда, қылмыстық теріс қылық пен қылмысты формальды түрде бөлуші фактор жойылған.

Екіншіден, қоғамға қауіпті әрекет қылмыс деп танылады; ал егер ол әрекет үлкен қоғамдық қауіп төндірмесе, жеңіл зиян түрін келтірсе немесе жеке адамға, ұйымға, қоғамға немесе мемлекетке зиян келтіру қаупін тудырса әрекет қылмыстық теріс қылық деп танылады. Сонымен бірге, қоғамдық қауіп төндірмейтін әрекет қылмыстық құқық бұзушылық болып табылмайды. Осылайша, ұғымдарды бөлуші «қоғамдық қауіп» ұғымы болғынмен де, Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексі оның түсінігін де, оның негізінде белгілі бір әрекеттің қылмыс, қылмыстық теріс қылық немесе елеусіз әрекет екенін дәл анықтауға болатын белгілерді де анықтамайды. Қай қоғамдық қауіптің «үлкен», қайсысының «аз» екенін қалай анықтауға болатыны түсініксіз болып табылады.

Бұл мәселе қылмыс санаттарына да қатысты болып келеді. Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің 11-бабының 1-бөлігіне сәйкес қылмыстар сипаты мен қоғамдық қауіптілік дәрежесіне қарай төрт санатқа бөлінеді. Алайда, ҚР ҚК 11-бабының 2-5-бөліктерінен бас бостандығынан айыру түріндегі жазаның ең жоғары түрі және кінәнің түрі санаттау критерийі болып табылады деген қорытынды шығады. Ал «қоғамдық қауіптіліктің сипаты мен дәрежесі» түсінігі, сондай-ақ мұндай «сипаттар» мен «дәрежелердің» түрлері анықталмаған.

Тиісінше, мыналар түсініксіз болып табылады: белгілі бір іс-әрекетті немесе әрекетсіздікті жасағанда адам нақты нені білуі керек және ол нақты нені болжай алатыны немесе болжай алмайтынының бұлтартпастығы немесе мүмкіндігі (20, 21, 23-баптар, 15, 16, 17-баптардың 3-бөлігі, т.б.); адам қол сұғушылық басталғанға дейін немесе қолсұғушылық кезінде өзіне, басқа адамдарға немесе қоғам мен мемлекет мүдделеріне қоғамдық қауіпті қол сұғушылықтың не екенін қалай анықтауы керек (32-бап).

ҚР ҚК 52-бабының 3-бөлігіне сәйкес жаза тағайындау кезінде қылмыстық құқық бұзушылықтың сипаты мен қоғамдық қауіптілік дәрежесі ескеріледі. Алайда, қылмыстық заңнан «қоғамдық қауіптілік сипаты» деген не және «қоғамдық қауіптілік дәрежесі» қандай екенін, сот оларды қалай нақты есепке алу керектігін түсіну мүмкін емес.

Сонымен қатар, қылмыстық теріс қылық түсінігі (ҚР ҚК-нің 10-бабының 3-бөлігі) қылмыстық құқық бұзушылық деп ешкімге зиян келтірмеген, тек зиян келтіру (тіпті шамалы) қаупін тудырған әрекетті білдіреді.

Бұл заңнамалық кемшіліктердің барлығы да адам құқықтарының, бостандықтары мен қоғам мен мемлекеттің заңды мүдделерінің бұзылуына, таңдаулы сот төрелігіне мүмкіндік тудыруы ықтимал екені анық.

6. Экономикалық қызмет саласындағы қылмыстық құқық бұзушылықтарды декриминализациялау іс жүзінде жүзеге асырылған жоқ: ҚР ҚК Ерекше бөлімінің 8-тарауынан тек екі бап алынып тасталды — 215-бап («Жалған кәсіпкерлік») және 240-бап («Жалған банкроттық»).

Оның өзінде де Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің 215-бабы тиісті құқық бұзушылықтың құрамдары басқа баптарда қайталанғандықтан ғана алынып тасталды: 216-бап «Іс жүзінде жұмыстар орындалмай, қызметтер көрсетілмей, тауарлар тиеп-жөнелтілмей шот-фактура жазу бойынша әрекеттер жасау»; және ҚР ҚК-нің 219-бабы «Кредитті заңсыз алу немесе бюджеттік кредитті мақсатсыз пайдалану» бойынша қылмыстық іс қозғалды.

Сонымен қатар, бүгінгі күні Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінен қылмыстық жауапкершілікті көздейтін баптарды алып тастау кәсіпкерліктің еркіндігіне септігін тигізеді. Атап айтқанда, тиісті әрекеттер үшін әкімшілік жауапкершілік белгілеу арқылы облигацияларды орналастырудан алынған ақшаны мақсатсыз пайдалануды (220-бап), ұлттық және (немесе) шетел валютасын репатриациялау туралы талабын орындамауды (235-бап) және басқаларын алып тастау.

Сонымен қатар, зянға әкеп соққан және «әкеліп соғуы мүмкін» қылмыстық құқық бұзушылықтар үшін жазаның айырмашылығы жоқ екені мүлдем ақылға қонымсыз болып табылады. Бұл ережелер қылмыстарды декриминализациялау немесе қылмыстық құқық бұзушылыққа айналдыру резерв болып табылады.

7. Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің оның негізінде тағайындалатын жазаны немесе адамды жазадан босататын кейбір нормаларын пропорционалды және әділ деп тану әлі де болса қиын.

Мысалы, Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің 58-бабының 3-бөлігіне сәйкес, егер қылмыстық құқық бұзушылықтар жиынтығына ауыр немесе аса ауыр қылмыс кірсе, онда түпкілікті жаза онша қатаң емес жазаны неғұрлым қатаң жазаға сіңіру арқылы немесе жазаларды ішінара немесе толық қосу арқылы тағайындалады. Бұл ретте, соттың неғұрлым қатаң жазаны қолдануды нақты қай уақытта қолдануы керектігі, қай кезде ішінара жазаны, ал қай кезде жазаларды толық қосу керек екендігі көрсетілмеген.

Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің 59-бабына сәйкес қылмыстардың қайталануы немесе қауіпті қайталануы үшін жаза тағайындау кезінде мыналар ескеріледі: бұрын жасалған қылмыстардың саны, сипаты және қоғамдық қауіптілік дәрежесі; алдыңғы жазаның түзеу әсері жеткіліксіз болған мән-жайлар; сондай-ақ жаңадан жасалған қылмыстардың сипаты мен қоғамдық қауіптілік дәрежесі ескеріледі. Бұл ережеде «сан» деген сөзден басқасы түсініксіз болып табылады, өйткені қоғамдық қауіптіліктің сипаты мен дәрежесінің нақты өлшемдері жоқ.

8. Республика өлім жазасы іс жүзінде қолданылмаса да, жаза түрі ретінде одан әлі бас тартылған жоқ (2014–2020 жылдары бірде-бір өлім жазасы жарияланған жоқ).

Бірінші кезеңде қылмыстың жекелеген түрлері бойынша жасалуы керек. Атап айтқанда, олардың міндетті салдары ретінде қасақана кісі өлтіру жоқ (геноцидтің кейбір түрлері, жалдамалылық, мемлекетке опасыздық, кейбір әскери және басқа қылмыстар) қылмыстары үшін жасалуы тиіс. Сондай-ақ, 47-баптың 2-бөлігінде 18 бен 63 жас аралығындағы ер адамдарға қатысты кемсітушілік норма бар екенін, ал кез келген кемсітуге Қазақстан Республикасы Конституциясының 14-бабында тікелей тыйым салынғанын атап өткен жөн. Оған сәйкес: «1. Заң мен сот алдында жұрттың бәрі тең. 2. Тегіне, әлеуметтік, лауазымдық және мүліктік жағдайына, жынысына, нәсіліне, ұлтына, тіліне, дінге көзқарасына, нанымына, тұрғылықты жеріне байланысты немесе кез келген өзге жағдаяттар бойынша ешкімді ешқандай кемсітуге болмайды».

9. Қылмыстық жауаптылықтан босату институттарын жетілдіру әділеттілік принципі тұрғысынан күмәнді бағытта жүргізілді.

Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің 65-бабының нормасы біршама анық емес болып келеді. Оған сәйкес қылмыстық құқық бұзушылық жасаған немесе бірінші рет қылмыс жасаған адам мыналарды ескере отырып, қылмыстық жауаптылықтан босатылуы мүмкін: қылмыскердің жеке басы; оның мойындауы; қылмыстық құқық бұзушылықты ашуға, тергеуге ықпал ету; қылмыстық құқық бұзушылықпен келтірілген зиянды өтеу. Өйткені, әр адам өз алдына тұлға болып табылады. Сонымен қатар, баптың мәтінінен келесі мәселелерді түсіну

қиын: кінәлі адамның келтірілген зиянды толығымен өтеуі қажеттілігі; қылмыстық құқық бұзушылық ешқандай зиян алып келмеген жағдайда жүргізілетін әс-әрекеттер; қылмыстық құқық бұзушылықты ашуға және тергеуге үлес қосудың көрініс табуы

Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің 66-бабының нормасының анық еместігі таңдау арқылы сот төрелігін жүзеге асыруға мүмкіндік береді. Өйткені, шабуылға ұшыраған әрбір адам үрейленбесе де, уақытша абдырап қалатыны анық. Егер абдырау болмаса, адам шабуылды күткен және оған дайындалған болуы мүмкін.

Бұл Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің 70-бабының ережелеріне де қатысты. Бұл бапқа сәйкес, жағдайдың өзгеруіне байланысты оның жасаған әрекеті қоғамға қауіпті болуын тоқтатқан деп танылса немесе іс сотта қаралғанға дейін адамды қоғамға қауіпті деп санауға болмайтын болса, қылмыстық құқық бұзушылық жасаған адам қылмыстық жауаптылықтан босатылуы тиіс.

Жалпы алғанда, Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінен қылмыстық жауаптылықтан босату туралы барлық ережелерді алып тастау керек, өйткені олар Қазақстан Республикасы Конституциясының 77-бабы 3-бөлігінің 1-тармағына сәйкес келмейді. Қылмыстық жауаптылықтан босатудың барлық түрлері жазадан босатудың тиісті түрлерімен ауыстырылуы керек. Қылмыстық құқық бұзушылықты адам жасағаны анықталса, онда оны қылмыстық қудалау тек бір жағдайда — осы адам қайтыс болған жағдайда ғана тоқтатылуы мүмкін.

10. Қазақстан Республикасының 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңге арналған құқықтық саясат тұжырымдамасында «Қылмыстық құқықты одан әрі жетілдіру адамның конституциялық құқықтары мен бостандықтарын шектейтін заңдардың сапасын арттыруға байланысты, ол заң тұрғысынан дәл әрі оның салдарларының болжамды болуы талаптарына сәйкес келуі тиіс, яғни оның нормалары жеткілікті дәрежеде нақты тұжырымдалуы және құқықтық іс-әрекетті құқыққа қайшы іс-әрекеттен айыруға мүмкіндік беретін ұғымды өлшемдерге негізделген болуы тиіс, бұл ретте заң принциптерін өз бетінше түсіндіру мүмкіндігін болдырмау қажет» екендігі бекітілген.

Алайда, Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің көптеген нормалары жеткілікті айқындық, анықтылық және болжамдылық талаптарына сәйкес келмейді және қандай әрекеттер қылмыстық құқық бұзушылық болып табылатынын және оларды жасау үшін қандай қылмыстық-құқықтық шаралар көзделгенін алдын ала анықтауға мүмкіндік бермейді. Мәселен, Республикасы Қылмыстық кодексінің мынадай ережелері **құқықтық анықтылық принципіне сәйкес келмейді:**

- 1-баптың 2-бөлігі — осы Кодекс Қазақстан Республикасының Конституциясына және халықаралық құқықтың жалпыға танылған принциптері мен нормаларына негізделген (қандай «жалпы танылған принциптер мен нормалар» туралы сөз болып отырғандығы түсініксіз. Бұл принциптер мен нормалардың не халықаралық ынтымақтастық принциптеріне, не адам құқықтарын қорғау принциптеріне, не болмаса басқаларына қатысты екендігі түсініксіз);
- 3-баптың 4-тармағы — ауыр зардаптар, оларға, төмендегілер жатады: жаппай ауру (ол қаншалықты жаппай болуы керек және қаншалықты ауыр болуы керек?), инфекция, адамдардың әсер етуі немесе улануы (инфекция және улану дегеніміз не, нақты қанша адам?); халықтың денсаулығы мен қоршаған ортаның нашарлауы (денсаулық немесе қоршаған ортаның жағдайын қаншалықты нашарлату және немен салыстыру керек?); қажетсіз жүктіліктің орын алуы (қалаулы немесе қалаусыз жүктіліктің, қалаулы немесе қалаусыз баланың аражігін ажыратудың өлшемі бар ма?); техногендік немесе

экологиялық апаттың, төтенше экологиялық жағдайдың орын алуы (заңнамада «апат» және «экологиялық төтенше жағдай» ұғымдары бар ма?); жоғары қолбасшылық қойған міндеттерді орындамау («орындамау» деп нені түсіну керек?); мемлекеттің қауіпсіздігіне қауіп төндіру, апаттың немесе аварияның орын алу қаупін тудыру (қатер өз алдына ауыр салдар болып табылады ма? «мемлекет қауіпсіздігіне қатер төндіру», «апат» және «авария» деп нені түсіну керек?); әскери бөлімдер мен бөлімшелердің жауынгерлік даярлығы мен жауынгерлік қабілеті деңгейінің ұзақ уақыт төмендеуіне алып келу (мұндай төмендеу қанша уақытқа дейін болуы керек және сапалық белгі маңызды емес пе, яғни төмендеу елеулі болуы керек пе?); жауынгерлік міндеттерді орындамай қалдыру («жауынгерлік міндетт» және «орындамай қалдыру» деп нені түсіну керек?); жауынгерлік техниканың істен шығуы («істен шығуы» дегеніміз не — жойылуы ма, әлде уақытша істен шығуы ма); келтірілген зиянның ауырлығын куәландыратын басқа да зардаптар (яғни, кез келген нәрсе болуы мүмкін ба?);

- 3-баптың 14-тармағы — елеулі зиян, оларға төмендегілер жатады: ұйымдардың заңмен қорғалатын құқықтары (заңда мұндай «құқықтар» тізімі бар ма?) мен заңды мүдделерін бұзу; ұйымдардың немесе мемлекеттік органдардың қалыпты жұмысын бұзу (қандай жұмыс қалыпты және қандайы қалыпты емес?); маңызды әскери іс-шаралардың өткізілмей қалуы не әскери бөлімдер мен бөлімшелердің жауынгерлік әзірлігі мен жауынгерлік қабілеті деңгейінің қысқа мерзімге төмендеуі («өткізілмей қалуы» деп нені түсіну керек? қысқа мерзімге төмендеу дәл қай уақытта ұзақ мерзімдіге айналады? төмендеу елеулі болуы керек пе, әлде төмендеу фактісінің өзі жеткілікті ме?); қарулы топтарды немесе жекелеген қарулы адамдарды, құрлықтағы, әуе немесе теңіз жауынгерлік техникасын дер кезінде байқамау немесе оларға тойтарыс бере алмау («дер кезінде» деген қаншалықты болуы керек?); шекараны қорғайтын шекара құрылыстарына, техникалық құралдарға залал келтіретін іс-қимылдарға салғырт қарау (меншік иесі емес тұлғаларға зиян келтіруге болмайды — шекаралық нысандар тек зақымдалуы мүмкін); келтірілген зиянның елеулілігін куәландыратын басқа да зардаптар (яғни, кез келген нәрсе болуы мүмкін ба?);
- 3-баптың 18-тармағы — заңсыз әскерилендірілген құралым — Қазақстан Республикасының заңнамасында көзделмеген, әскерилендірілген типтегі ұйымдық құрылымы бар, жеке-дара бақылауға ие, соғысқа қабілетті, қатаң тәртіпке бағынған құралым (бірлестік, жасақ, дружина немесе үш және одан да көп адамнан тұратын басқа де топ);
- 3-баптың 38-тармағы — ірі залал және ірі мөлшер. Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің 80 түрлі бабында айлық есептік көрсеткіші бойынша бір санды қолданудың орнына әртүрлі мөлшерлер қолданылған, ал қылмыстық құқық бұзушылықтың ауырлық дәрежесінің айырмашылығы тиісті баптардың санкцияларында айқындалады;
- 53-баптың 1-бөлігінің 1 және 7-тармақтары — «ман-жайлардың кездесок тоғысуының» нені білдіретіні және оның «жеке басындағы, отбасылық неме өзге де ауыр мән-жайлардың тоғысуынан» қандай айырмашылығы бар екені түсініксіз;
- 53-баптың 1-бөлігінің 4-тармағы — қылмыскердің нақты қанша «кішкентай балаларының» болуы керек және неге бір бала жеткіліксіз екені анық емес;
- 53-баптың 1-бөлігінің 6-тармағы — жеңілдететін мән-жай ретінде саралау үшін болмашы материалдық залал жеткілікті ме екені белгісіз. Дәл осындай сұрақ 55-баптың 1-бөлігі 1 және 2-тармақтарының ережелерін (қылмыс жасағаны үшін сотталған кезде, адам қылмыспен келтірілген мүлктік зиянды өз еркімен өтеген кезде бас бостандығынан айыру тағайындалмауы мүмкін) талдау кезінде туындайды;
- 53-баптың 1-бөлігінің 10-тармағы — қандай әрекетті бейморальды деп санау қажеттілігі және мұндай әрекеттер түрлері тізімінің бар-жоғы анық емес;

- 54-баптың 1-бөлігінің 4-тармағы — белсенді рөлді қылмыстық құқық бұзушылық жасаудағы айрықша белсенді рөлден қалай ажыратуға болатыны анық емес;
- 55-баптың 4 және 5-бөліктері — сотта жекелеген мән-жайларды (сондай-ақ олардың жиынтығын) «ерекше» мән-жайларға және «әрекеттің қоғамдық қауіптілік дәрежесін айтарлықтай төмендететіндерге» жатқызудың нақты өлшемдері жоқ;
- 428-бап — қандай бағынбаушылықты бас бостандығынан айыру орнында жазасын өтеп жүрген адамның қылмыстық-атқарушылық мекеме әкімшілігінің заңды талаптарына қасақана бағынбаушылығына жатқызудың анық емес.

11. Қазақстан халықаралық қоғамдастықтың мүшесі ретінде халықаралық қылмыстық құқықтың қайнар көздері болып табылатын кейбір халықаралық актілердің өзіне міндеттілігіне қатысты келісімін білдірді: Геноцид қылмысының алдын алу және жазалау туралы 1948 жылғы 9 желтоқсандағы Конвенция, 1984 жылғы 10 желтоқсандағы Азаптауларға және басқа да қатыгез, адамгершілікке жатпайтын немесе ар-намысты қорлайтын іс-әрекеттер мен жазаларға қарсы конвенция, 1965 жылғы 21 желтоқсандағы нәсілдік кемсітушіліктің барлық нысандарын жою туралы халықаралық конвенция, 1993 жылғы 13 қаңтардағы Химиялық қаруды әзірлеуге, өндіруге, жинақтауға және пайдалануға тыйым салу және оларды жою туралы конвенция және т.б.

Алайда, Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің Ерекше бөлімінің «Адамзаттың бейбітшілігі мен қауіпсіздігіне қарсы қылмыстар» 4-тарауы Халықаралық қылмыстық соттың Рим статутына сәйкестендірілмеген. Осыған сәйкес Қазақстан Республикасы осы Жарғыны ратификациялауға күш салуы керек.

II. 2030 ЖЫЛҒА ДЕЙІНГІ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ЖОБАСЫНЫҢ «ҚЫЛМЫСТЫҚ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ» БӨЛІМІНЕ СЫНИ ШОЛУ

Құқықтық саясат тұжырымдамасы жобасының авторлары *«4.9. Мемлекеттің қылмысқа қарсы іс-қимыл саласындағы саясаты құқықтық саясаттың маңызды бағыты болып табылады. Қазіргі заманғы қылмыстық-құқықтық саясат адамның, оның құқықтары мен бостандықтарының, сондай-ақ қоғам мен мемлекеттің қылмыстық қатерден қауіпсіздігін қамтамасыз етуге бағытталған»* деп көрсетеді. Қазіргі қылмыстық-құқықтық саясаттың түпкі мақсаты адамның, оның құқықтары мен бостандықтарының, сондай-ақ қоғам мен мемлекеттің қауіпсіздігін қылмыстық қауіп-қатерден қамтамасыз ету екенін толық қолдау қажет.

Соған қарағанда, Қазақстан Республикасында қылмыспен күрес осы бағытта жүргізіліп жатқандығы көрінеді.

Мәселен, 2020 жылы соттармен қылмыстық құқық бұзушылық жасағаны үшін сотталған 29 882 адамның 25 967-сі (87%) келесідей қылмыстық құқық бұзушылық жасағаны үшін сотталғандар болып табылады: жеке тұлғаға қарсы қылмыстар; меншікке, қоғамдық қауіпсіздікке және қоғамдық тәртіпке қарсы қылмыстар; қоғамдық денсаулық пен имандылыққа қарсы қылмыстар; сондай-ақ жол қозғалысы ережелерін бұзуға қарсы қылмыстар. Яғни, адам құқықтары мен бостандықтары, шын мәнінде, бірінші кезекте Қылмыстық кодекспен қорғалады.

Дегенмен де, Қазақстан Адам құқықтары жөніндегі Еуропалық конвенцияға және тиісті хаттамаларға қосылған жағдайда адам құқықтары мен бостандықтары әлдеқайда толық

құқықтық қорғала алатындығын атап өту керек. Сол жағдайда ең жоғары сенім тудыратын Адам құқықтары жөніндегі Еуропалық соты Қазақстанда тиісті деңгейде қорғала алмаған адамдардың құқықтарын (құқық бұзушылықтар үшін ішкі қорғау құралдары таусылғаннан кейін, яғни барлық ұлттық сот сатыларынан өткеннен кейін) қорғауды қамтамасыз ете алады.

Аталған Конвенцияның қатысушылары бұрынғы посткеңестік елдер Әзірбайжан, Армения, Грузия, Латвия, Литва, Молдова, Ресей, Украина, Эстония болып табылады.

Статистикалық деректерді, атап айтқанда, Қазақстан Республикасында тіркелген қылмыстар туралы есептерді талдау Қазақстан Республикасында адамның барлық құқықтарын қылмыстық-құқықтық қорғау бірдей тиімді жүзеге асырылмайтындығы туралы қосымша зерттеулермен расталуы мүмкін қорытынды жасауға мүмкіндік береді.

Мәселен, 2020 жылы қылмыстық істері сотқа жолданған құқық бұзушылықтардың саны орта есеппен (55 195) СДТБТ-де тіркелген қылмыстық құқық бұзушылықтар санынан (163 226) тура үш есе аз болғанымен, кейбір жағдайларда бұл үлес айтарлықтай ерекшеленеді. Мысалы, 2020 жылы сотқа қылмыстық істер жіберілді:

- тұрғын үйге қол сұғылмаушылықты бұзу бойынша — Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің 149-бабында көзделген СДТБТ-де тіркелген қылмыстық құқық бұзушылықтар санынан төрт есе аз;
- қауіп туралы — Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің 115-бабында көзделген СДТБТ-де тіркелген қылмыстық құқық бұзушылықтар санынан 7,5 есе аз;
- еңбекті қорғау ережелерін бұзу бойынша — ҚР ҚК-нің 156-бабы бойынша СДТБТ-де тіркелген қылмыстық құқық бұзушылықтардан 12 есе аз;
- жеке өмірге қол сұғылмаушылықты бұзу бойынша — ҚР ҚК-нің 147-бабы бойынша СДТБТ-де тіркелген қылмыстық құқық бұзушылықтар санынан 24 есе аз;
- адам саудасы бойынша — Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің 128-бабы бойынша СДТБТ-де тіркелген қылмыстық құқық бұзушылықтар санынан 43 есе аз;
- өз-өзіне қол жұмсауға итермелеу бойынша — ҚР ҚК 105-бабы бойынша СДТБТ-де тіркелген тиісті қылмыстық құқық бұзушылықтардан 62 есе аз.

Сондай-ақ, Қазақстан Республикасы Біріккен Ұлттар Ұйымы шеңберіндегі «ұстап бер немесе өзіңсотта» принципін сақтауды көздейтін отыз халықаралық шарттың қатысушысы болып табылатындықтан, адам құқықтарымен, қоғам мен мемлекет мүдделерімен қатар халықаралық-құқықтық тәртіп мүдделері де бар екенін естен шығармаған жөн. Қазіргі жаһандық әлемде ешбір мемлекет, егер ол халықаралық тәртіпке кепілдік бермесе (соның ішінде қылмыстық-құқықтық жолмен де), өз азаматтарының қауіпсіздігін шетелде де, ұлттық аумақта да қамтамасыз ете алмайды. Осы тұрғыда Халықаралық қылмыстық соттың Рим статутын ратификациялауды кейінге қалдыруға болмайды.

Сондай-ақ, Тұжырымдама авторлары *«Қылмыстық және қылмыстық процестік заңнаманың тұрақтылығын қамтамасыз етуге бағытталған механизмдерді әзірлеу маңызды»* екендігін де атап көрсетті. 2021–2030 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасы жобасының қылмыстық және қылмыстық процестік заңнаманың тұрақтылығын қамтамасыз ету механизмдерін әзірлеу маңыздылығы туралы нормасы тым абстрактілі болып табылады.

Тұжырымдама жобасында бұған қандай жолдармен қол жеткізілетінін нақты көрсету артық болмас еді. Мысалы, Қылмыстық кодексте оның тұрақтылығын қамтамасыз ету үшін келесілерді көрсеткен орынды болар еді:

- оған түзетулер тек Қылмыстық кодекске өзгертулер мен толықтырулар енгізетін жеке заң қабылдау арқылы ғана енгізіледі (оның ішінде Қылмыстық процестік кодексіне және Қылмыстық атқару кодексіне өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы ережелер де болуы мүмкін);
- Қылмыстық кодекске өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы заң үш оқылымда қаралады;
- Әрекеттері үшін қылмыстық жауаптылықты жою немесе қылмыстық құқық бұзушылық жасаған адамның құқықтық жағдайын жақсарту жағдайларын қоспағанда, Қылмыстық кодекске өзгертулер, күнтізбелік жылда бір реттен жиі емес енгізіледі;
- Қылмыстық кодекстің сол бабына оған бұрынғы өзгерістер туралы заң күшіне енген күннен бастап он екі ай өтпестен бұрын өзгертуге болмайды;
- Қылмыстық кодекске өзгертулер ресми жарияланған күннен кейінгі күннен бастап отыз күннен ерте күшіне енеді. Ерекшелік ретінде, әрекет үшін қылмыстық жауаптылықты жоятын немесе қылмыстық құқық бұзушылық жасаған адамның құқықтық жағдайын жақсартатын заң ресми жарияланған күннен кейінгі күні күшіне енетіндігін көрсетуге болады.

Осыған ұқсас ережелер Қылмыстық процестік кодексінде және Қылмыстық атқару кодексінде де қарастырылуы мүмкін.

Қылмыстық және қылмыстық процестік заңнаманың тұрақтылығын қамтамасыз ету үшін мұндай заңнаманың сапасын қамтамасыз ету де аса маңызды. Бұл тұрғыда заң шығару процесін сараптамалық қамтамасыз етуге назар аудару қажет. Қылмыстық кодекске өзгерістер мен толықтырулар енгізу бойынша барлық заң жобалары бойынша криминалогиялық сараптама жүргізілуі тиіс. Криминалогтардан, мемлекеттік органдардың, сондай-ақ тәуелсіз сараптама орталықтары мен халықаралық ұйымдардың өкілдерінен тұрақты жұмыс істейтін комиссия құру орынды болар еді. Комиссия мүшелері ішінара ротация принципі бойынша ауыстырылуы мүмкін және мұндай сараптама келісім-шарт бойынша ақылы негізде жүргізіле алатын еді. Олар әрбір заң жобасы бойынша: оның Конституцияға, Қазақстан Республикасы үшін міндетті халықаралық шарттарға сәйкестігін, оның Қылмыстық іс жүргізу кодексіне, Қылмыстық атқару кодексіне және басқа да заңдарға сәйкестігін, оның ғылыми зерттеулер нәтижелеріне сәйкестігін анықтар еді, сондай-ақ заңның іске асырылуының ғылыми негізделген болжамын ұсынар еді. Криминалогиялық сараптаманың қорытындысын елемей заң жобасын Қазақстан Республикасының Парламенті қабылдаған кезде тиісті парламенттік комитетімен талқылануы тиіс. Бұл Қазақстан Республикасы Парламентінің Регламентінде бекітілуі керек.

Тұжырымдама авторлары *«Қылмыстық құқықтың мақсаттарына жету үшін келесі мәселелерді шешу қажет»* деп көрсетеді. Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінің 1-бабына сәйкес Қазақстан Республикасының қылмыстық заңнамасы Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінен тұратынындығына назар аудара отырып, бұл сөйлемді жалғастырмай тоқтаймыз. Қылмыстық жауаптылықты көздейтін өзге де заңдар олар осы Кодекске енгізілгеннен кейін ғана қолданылады.

Алайда, Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінде қылмыстық заңнаманың мақсаттары анықталмаған — оның 2-бабында Кодекстің міндеттері көрсетілген. Сондықтан 2030 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасының жобасын (бұдан әрі — Тұжырымдама жобасы) әзірлеушілер нақты болуы тиіс және Қылмыстық кодекстің немесе қылмыстық құқықтық саясаттың мақсаттарына қол жеткізу туралы айтуы керек. Екінші жағдайда, олар алдымен анықталуы керек.

Сонымен, Тұжырымдаманы әзірлеушілер қандай мәселелерге тоқталды?

1. *«Адам құқықтарын қорғау, қылмысқа қарсы күрес саласындағы халықаралық құқықтық стандарттар талаптарын ескере отырып, қылмыстық заңнаманы және оны қолдану тәжірибесін жетілдіру...»*. Тұжырымдама жобасы кеш «дамыған социализм» түсінігіне жақын түсініксіз тұжырымдарға толы. Мәселен, әрбір бағдарламада күшейту, жетілдіру, көтеру және т.б. сияқты қажеттіліктерге назар аударылады. Осылайша, Тұжырымдама жобасындағы «механизмдерді әзірлеу», «одан әрі ізгілендіруді жүзеге асыру», «қайта қарау қажет», «трансформацияны жүзеге асыру» деген сөз тіркестерін жаңғыртқан немесе унификациялаған дұрыс болар еді.

Сондай-ақ қылмыспен күресудің құқықтық стандарттары жоқ. Жекелеген әрекеттерді қылмыстық жауапкершілікке тарту, олар үшін пропорционалды жазаларды белгілеу, заңды тұлғаларға қылмыстық-құқықтық шараларды және басқа да қылмыстық-құқықтық шараларды белгілеу қажеттілігін қарастыратын тиісті шарттарға қатысушы мемлекеттердің халықаралық-құқықтық міндеттемелері туралы ғана айтуға болады.

2. *«...қылмыстық заңнаманы қылмыстық іс жүргізу және қылмыстық-атқару заңнамасын бір мезгілде түзете отырып оңтайландыру...»*. «Қылмыстық іс жүргізу және қылмыстық-атқару заңнамасын бір мезгілде түзетумен қылмыстық заңнаманы оңтайландыру» туралы сөздер нақты сөйлемдермен ауыстырған дұрыс болады.

Сонымен қатар, тұжырымдама жобасында мұндай «жетілдіру» «бір мезгілде түзетумен» «оңтайландыру» арқылы ұсынылып отырған кезде «заңнаманы жетілдіру», «заңнаманы оңтайландыру» және «заңнаманы түзету» арасындағы айырмашылық неде екені түсініксіз.

3. *«... қылмыстық құқықтық нормаларына кеңінен түсіндірме беруде реттеуші «кедергілерді» белгілеу...»*. Қылмыстық заңнамаға кеңінен түсіндірме беруге тыйым салу туралы ұсыныс бірқатар пікірталас тудырады. Өйткені, Қылмыстық кодекстің нормасына кеңінен түсіндірме беру қылмыстық жауапкершілікке тартылатын адамның мүддесі үшін жүзеге асырылатын болса, онда мұндай түсіндірмеге жол берілуі әбден мүмкін.

Мысалы, соттар «мән-жайлардың сәйкес келуі» және «қиын жеке, отбасылық немесе өзге де мән-жайлардың сәйкес келуі» терминдерін мүмкіндігінше кеңірек түсіндіруге міндетті (ҚК 53-бабы 1-бөлігінің 1 және 7-тармақтары); ҚК-нің 53-бабының 1-бөлігінің 4-тармағында көзделген жауаптылықты жеңілдететін мән-жайды қолдану үшін сотталғанның бірнеше емес, бір кәмелетке толмаған баласы болуы жеткілікті деп танылуы тиіс; ҚК-нің 53-бабының 1-бөлігінің 6-тармағында көзделген жауаптылықты жеңілдететін мән-жайды қолдану үшін кінәлі адамның мүлктік залалдың кем дегенде бір бөлігін өтеуі тиіс екендігі бекітілуі; сол сияқты бас бостандығынан айыру адам қылмыс жасағаны үшін сотталғанда, адам өз еркімен емес, тек қылмыспен келтірілген мүлктік залалды ішінара өтеген кезде тағайындалуы тиіс (ҚК 55-бабының 1-бөлігінің 1, 2-тармақтары).

4. *«...елдегі қылмыстық жағдайды сапалы түрде жақсартуға қол жеткізу»*. Елдегі қылмыстық жағдайды сапалы түрде жақсарту дегеннің нақты нені білдіретінін түсіндірген дұрыс болар еді. Мүмкін, мұндай жақсарту ең алдымен сандық көрсеткіштермен сипатталғаны дұрыс болар, мәселен: қылмыстық құқық бұзушылықтар туралы арыздар мен хабарламалар санының жалпы төмендеуі; тіркелген ауыр және аса ауыр қылмыстар санының төмендеуі; жәбірленушілер, сондай-ақ қылмыстық құқық бұзушылықтар үшін сотталғандар санының азаюы; қылмыстардың қайталануын азайту және т.б.

Бұл ретте, қылмыстың абсолютті деңгейі мен коэффициентін, оның құрылымы мен динамикасын ескеріп қана қоймай, сонымен қатар соттылықты, латенттікті, виктимизацияны

және т.б. индексациялау қажет, ал қылмыстық құқық бұзушылықтарды есепке алудың әртүрлі жүйелері бірін-бірі толықтыруы тиіс.

«Елдегі немесе елдің белгілі бір аймағындағы қылмыстық ахуалдың жақсаруы» жасанды түрде жасалуы мүмкіндігін ескерсек (мысалы, сайлауға немесе белгілі бір мәселе бойынша референдумға дейін), мұндай жақсарту объективті статистикалық көрсеткіштермен де, сондай-ақ, сауалнамалар мен тұрғындардың виктимологиялық сауалнамаларының деректері негізінде және тәуелсіз ұйымдар арнайы әдістемесі негізінде жүзеге асырылуы тиіс. Ол әдістемелердің негізі келесілерден тұрады: 1) белгілі бір жыл ішінде және белгілі бір аумақта адамдардың қаншалықты жиі қылмыстардың құрбаны болғаны (және қайсысы — зорлық-зомбылық, сексуалдық, сыбайлас жемқорлық және т.б.) туралы деректерді жасырын репрезентативті нақтылау; 2) «өзін-өзі есеп беру сауалнамасы» әдісі бойынша респонденттердің өздері қандай да бір қылмыс жасады ма, егер солай болса, қандай, қайда, қашан, қандай жолмен (мысалы, олар пара берді ме, қару немесе есірткі сақтады ма).

Тұжырымданаманы дайындаушылардың әзірлеушілердің айтуынша, *«Сонымен қатар, екі векторлы қылмыстық саясаттың талаптарын сақтай отырып, шағын және орташа ауырлықтағы қылмыстық құқық бұзушылықтарды алғаш рет жасаған тұлғаларға қатысты қылмыстық заңнаманы ізгілендіру арасындағы, сондай-ақ кәсіпкерлік қызмет саласындағы қылмыстық құқық бұзушылықтар және ауыр және аса ауыр қылмыстар үшін қылмыстық жауаптылықты қатайту арасында ақылға қонымды теңгерімді сақтау қажет»*. ҚР ҚК-де қылмыстар формальды белгілері бойынша онша ауыр емес, орташа ауырлықтағы, ауыр қылмыстар және аса ауыр қылмыстар болып бөлінеді. Осылай бөлудің талаптары болып бас бостандығынан айырудың ең жоғары жазасы және кінәнің нысаны табылады. Дегенмен де, «қоғамдық қауіптілік сипаты мен дәрежесі» түсінігі, сондай-ақ мұндай «сипаттар» мен «дәрежелердің» түрлері анықталмаған.

Мұндай жағдайда сипаты мен ауырлық деңгейі жағынан ұқсас іс-әрекеттер еркін түрде, біріншісі — орташа ауырлықтағы қылмыстар санатына, ал екіншісі — осындай саралаудың тиісті құқықтық салдары бар ауыр қылмыстар санатына саралануы мүмкін.

Сондықтан да, екі векторлы қылмыстық саясат туралы айтпас бұрын, Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінде әрекетті қылмыстың белгілі бір санатына немесе қылмыстық құқық бұзушылыққа жатқызудың нақты өлшемдерін әзірлеп, енгізген дұрыс болар еді.

Мұндай критерийлер ретінде ең алдымен зардаптың ауырлығы мен кінәнің нысаны болуы тиіс. Әлбетте, қасақана және абайсызда жасалған әрекеттің нәтижесінде бір ауырлықтағы зардаптарды тудырған жағдайда оның қауіптілігі түбегейлі ерекшеленеді. Бұл ретте іс-әрекеттердің барлық бар зардаптары олардың ауырлығына қарай мыналарға әкеп соққандарға анық бөлінуі керек:

- 1) елеусіз зиян (адам денсаулығына елеусіз зиян келтіру, елеусіз мүліктік зиян келтіру, елеулі зиян келтіру қаупін тудыру) — дәл осындай зиянды қылмыстық теріс қылықтар келтіреді;
- 2) елеулі зиян (адам денсаулығына елеулі зиян келтіру, елеулі мүліктік залал, адамның құқықтарын, қоғамның немесе мемлекеттің мүдделерін бұзу, егер мұндай зиян Қылмыстық кодексте елеулі немесе ауыр зиян деп айқындалмаса);
- 3) елеулі зиян (адам денсаулығына елеулі зиян келтіру, елеулі мүліктік залал, адам құқықтарын, қоғамның немесе мемлекет мүдделерін елеулі түрде бұзу, егер мұндай зиян Қылмыстық кодексте ауыр зиян деп айқындалмаса). Қоғамдық тәртіпті бұзу, экологиялық қауіп туғызу өз алдына елеулі зиян ретінде анықталуы мүмкін;

4) ауыр зиян (адам денсаулығына ауыр зиян келтіру, ауыр мүлкітік залал, адам құқықта-рын, қоғамның немесе мемлекет мүдделерін ауыр бұзу). Ауыр зиян өз алдына қылмыс-тық ұйымдар мен терроризмнің ықпалынан қоғамға қауіпті, мемлекетке қауіпті, соғыс уақытында әскери қызмет өткеру тәртібін бұзуды және халықаралық гуманитарлық құқықты бұзуды қамтуы тиіс;

5) аса ауыр зиян. Оған тек жоғары қоғамдық құндылық — адам өміріне қол сұғу жатады. Қасақана ерекше ауыр зиян келтіру ғана ең жоғары жаза түріне — өмір бойына бас бостандығынан айыруға әкеп соғуы мүмкін.

Қылмыстық кодексте тиісті зиян түрінің барлық өлшемдері нақты белгіленуі керек. Егер олар есептелетін болса, онда оларды басқа түрлерге жатқызу керек.

Барлық қылмыстық құқық бұзушылықтарды белгілі бір рейтинг бойынша саралау арқылы ғана, осы өлшемдер негізінде әділеттілік принципін сақтай отырып, екі векторлы қылмыстық саясаттың талаптарын орындауға болады.

Сонымен бірге, ҚР ҚК бекітетіндей, бір жағынан, ауырлығы орташа және ауыр қылмыстарды жасаған адамдарға, екінші жағынан, ауыр және аса ауыр қылмыстар жасаған тұлғаларға бірдей құқықтық зардаптарды қолдануға болмайды. Қылмыстың төрт санатының барлығына өздерінің ауырлығына байланысты ерекше белгілері болуы керек.

Тиісінше, осы санаттағы қылмыстардың әрқайсысы үшін жаза бір-бірімен «байланыста» бол-мауы керек, екі сатымен бөлінуі керек. Осы екі сатыда, тиісінше, жазаны ауырлататын және әсіресе ауырлататын белгілер болуы керек. Кейбір қылмыстар үшін, керісінше, жазаны жеңіл-дететін немесе ерекше жеңілдететін белгілерді де анықтауға болады (тиісті сатыларды азайту арқылы). Мұндай белгілердің барлығы біртұтас болуы тиіс және қолданыстағы Қылмыстық кодекстегідей олардың кейбіреулеріне ғана емес, ҚК-нің Ерекше бөлімінде аталған барлық әрекеттерге біркелкі қолданылуы керек.

Сонымен қатар, Тұжырымдама авторларының ұсынуынша, *«Сонымен бірге, одан әрі ізгілен-діруді әлеуметтік және криминологиялық негізділік талаптарын ескере отырып, қылмыстық құқықтың жауапкершілік пен жазаның бұлтартпастығы принципі, әділеттілік принципі сияқты принциптердің талаптарын бұзбай жүзеге асыру қажет»*. Әділеттілік мақсатында гума-низациялауды жүзеге асыру үшін ең алдымен «гуманизация» және «әділеттілік» принципінің не екендігін анықтап алу қажет.

Әдетте, гуманизм туралы айтқанда, олар әрекеттерді одан әрі декриминализациялауды және оларды қылмыссыздандыруды, қылмыстық жауаптылық пен жазадан босатудың жаңа негіз-дерін белгілеуді, жазаны неғұрлым жеңіл жазамен ауыстыруды және т.б. білдіреді.

Сонымен қатар, Қылмыстық кодекс азаматтарды, қоғам мен мемлекетті, халықара-лық-құқықтық тәртіпті қылмыстық қол сұғушылықтан қорғауға тиіс екендігі жиі ұмыты-лады және де ол қылмыстық құқық бұзушылық жасаған адамдардың құқықтық жағдайын толығымен жұмсарту арқылы мұны істей алмайды. Жәбірленушілердің құқықтары, бостан-дықтары мен заңды мүдделері, оның ішінде қалпына келтіру және өтемақы алу құқығын мойындау және құрметтеу қажет, сондай-ақ қылмыстық құқық бұзушылық жасаған адамның құқықтарын жүзеге асыруы жәбірленушінің құқықтарына және қоғамның мүдделеріне зиян келтіре алмайтынын есте сақтау қажет.

Сонымен бірге, Тұжырымдама жобасында аталған «жауапкершілік пен жазаның болмай қоймайтыны туралы принцип» сияқты жалпыға бірдей мойындалған принцип әлемде жоқ. Біріншіден, тым көп қылмыстық құқық бұзушылықтар (басымды көпшілігі) жасырын сипатқа ие және бұл –әлемдік үрдіс. Екіншіден, адам қылмыстық жауапкершілікке тартылса да, көп

жағдайда Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексіне сәйкес одан босатылуы мүмкін және одан іс жүзінде босатылады немесе жазадан босатылады.

Ары қарай авторлар *«Осыны ескере отырып және де өйткені қоғам жемқор шенеуніктерді, зорлаушылар мен есірткі сатушыларды қатаңырақ жазалауды талап ететіндіктен, қылмыстық теріс қылықтар мен ауыр және аса ауыр қылмыстар үшін жазаның негізгі түрінің ең жоғары мерзімін тағайындауға тыйым салу туралы нормаларды алып тастау бөлігінде қылмыстық заң нормаларын түзету қажет»* деп толықтырады. Бәлкім, қоғам үгіт-насихаттың әсерінен және өзінің белгілі бір надандығынан кейде жемқор шенеуніктерді, зорлаушылар мен есірткі сатушыларды қатаңырақ жазалауды талап ететін шығар. Дегенмен, қоғам жоғары дәрежедегі және жүйелі жемқор шенеунікті кездейсоқ ұсақ шенеуніктен, жыныстық қатынас кезінде онымен флирт жасауды дұрыс түсінбеген адамды жыныстық маньяктан, ал наркобаронды марихуана сатып алып, басқа оқушымен бөліскен мектеп оқушысынан ажырата алады. Адам өлтірушілер мен басқаларды мәңгілік мүгедек еткендер, кейде — мемлекет сатқындары, қарақшылар, террористер, жалдамалы қылмыскерлер мен бұзақылар жемқор шенеуніктерден әлдеқайда қауіпті.

Сондықтан белгілі бір әрекет үшін жазаны күшейтпес бұрын, мұның тығырыққа тірелмейтінін болжау керек: біріншіден, жазаның негізгі түрінің ең жоғары мерзіміне тыйым салуды алып тастау, содан кейін шекті ең жоғары мерзімге көтеру, содан кейін өмір бойына бас бостандығынан айыру жазасын тағайындау. Ары қарай ше?!

Шындығында, адам қандай қылмыс жасаса да, қоғам мен мемлекет ең алдымен барлық амалдармен оны қылмыстық әрекеттен бас тартуға көндіруге ұмтылуы керек, оған басқа іспен айналысуды, оны шығармашылыққа, қоғамдық жұмысқа тартуды және т.б. ойлап табуы қажет.

Кей жағдаларда белгілі бір іс-әрекеттер үшін максималды мүмкін жаза тағайындау — қылмыскерді қылмыс жасаған соң, бірінші қылмысын жасыру үшін жалғыз дұрыс шешім ретінде жәбірленушіні немесе куәні өлтіруге итермелейтінін есте сақтаған абзал. Сондықтан да, мысалы, жас баланы зорлау қоғамға қаншалықты қатыгез болып көрінсе де, бұл қылмысқа қасақана кісі өлтіру сияқты жазаны белгілемей керек, өйткені мұндай жазаның бар екендігін біле отырып, қылмыскерлер зорлаған балаларды жиі өлтіретін болады.

Тұжырымдама жобасының авторлары *«Қылмыстық құқықтық реттеудің жазалау, қалпына келтіру және алдын алу құралдарының теңгерімі маңызды болып табылады»* деп атап көрсетеді. Алайда, қылмыстық құқықтық құралдар жазалау, қалпына келтіру және алдын алу болып бөлінбейді. ҚР ҚК-нің 39-бабының 2-бөлігінде кез келген жаза әлеуметтік әділеттілікті қалпына келтіру, сондай-ақ сотталғанды түзеу және сотталғанның да, басқа адамдардың да жаңа қылмыстық құқық бұзушылықтар жасауына жол бермеу мақсатында қолданылады деп көрсетілген.

«Бұл тұрғыда қылмыстық заңнаманың бұзылған құқықтарын қалпына келтіруге, сотталғандардың да, басқа адамдардың да жаңа құқық бұзушылықтардың алдын алуға барынша назар аударуы артады. Қылмыстық-құқықтық нормалардың санкциясын қалыптастыру кезінде олардың қоғамдық қауіптілік дәрежесіне және құқық бұзушылық сипатына пропорционалдылық принципі қатаң сақталуы тиіс» деп 2030 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасының жобасын әзірлеуші көрсетеді. Қылмыстық заңнама бұзылған құқықтарды қалпына келтіруге және жаңа құқық бұзушылықтардың алдын алуға барынша шоғырлануы үшін (жазалардан басқа) қылмыстық-құқықтық ықпал етудің тиісті шараларымен толықтырылуы қажет екеніне назар аударамыз. Мұндай шаралар қылмыстық құқық бұзушылық жасаған адамдарға, олардың жазаланғанына немесе жазадан босатылғанына қарамастан қолданылуы керек.

Сот мұндай адамдарға белгілі бір әрекеттерге тыйым салудан, сондай-ақ қоғамның қауіпсіздігін оларды теріс пайдаланудан қамтамасыз ету мақсатында құқықтар мен бостандықтарды шектеуден тұратын кең ауқымды шектеу шараларын қолдана алуы керек.

Ерекше болып табылатын шектеу шаралары қолданылуы мүмкін:

- белгілі бір жерлерде болуға тыйым салу (атап айтқанда, жәбірленушімен, жақын адамымен немесе қылмыстық құқық бұзушылықтың куәгері немесе сыбайласы болған баламен немесе қылмыстық құқық бұзушылық баланы пайдаланып жасалған жағдайда);
- жәбірленушінің немесе оның жақын адамының, қылмыстық құқық бұзушылықтың куәгерінің немесе сыбайласының жұмысына, оқуына, емделуіне байланысты немесе өзге де себептер бойынша тұрақты немесе уақытша болуы мүмкін жерге белгілі бір қашықтыққа жақындауға тыйым салу;
- жәбірленушіні немесе оның туыстарын қудалауға, оның ішінде олардың соңынан еруге, бақылауға немесе олардың қадағаланатынын немесе болатынын жеткізуге тыйым салу;
- жәбірленушімен, жақын адаммен немесе қылмыстық құқық бұзушылықтың куәгері немесе сыбайласы болған адаммен жеке, үшінші тұлғалар немесе байланыс құралдары арқылы сөйлесуге тыйым салу;
- спорттық және ойын-сауық іс-шараларын өткізу кезінде белгілі бір жерде болу арқылы ондай жерлерге міндетті түрде баруға тыйым салу;
- айналымы шектелген немесе пайдаланатын қызметі жоғары қауіп көзі болып табылатын объектілерге қатысты әрекеттерді жасауға тыйым салу;
- белгілі бір лауазымдарды атқару құқығын шектеу;
- қызметтің жекелеген түрлерімен айналысу құқығын шектеу;
- көлік құралдарының жекелеген түрлерін немесе зиян келтіруі мүмкін басқа да құралдарды басқару құқығын шектеу;
- сайлауға немесе референдумға қатысу құқығын шектеу;
- шетелдіктердің ел аумағында болу құқығын шектеу.

Бұзылған құқықтарды қалпына келтіру үшін қалпына келтіру мен өтемақы алудың барлық қолда бар мүмкіндіктерін кеңейту қажет. Атап айтқанда, Қылмыстық кодексте, соның салдарынан жәбірленушінің жеке құқығы бұзылған немесе жәбірленушіге немесе мемлекетке зиян келтірілген қылмыстық құқық бұзушылық жасаған адамның өз еркімен қалпына келтіруді жүзеге асыру немесе өтемақы төлеу міндеті қарастырылуы тиіс. Егер бұл үкім шығарылғанға дейін жасалмаса, онда сот кінәлі адамды қылмыстық құқық бұзушылықпен келтірілген зиянды бірнеше мөлшерде өтеуге (өтемақы төлеуге) міндеттеуі тиіс.

Реституция — бұл жәбірленушінің бұзылған жеке құқығын қалпына келтіру; жәбірленушіге заңсыз алынған мүлікті қайтару; немесе жәбірленушінің келісімімен заңсыз алынған, жойылған немесе бүлінген мүліктің орнына оған теңестірілген мүлікті беру; мүлікті табиғи түрде қалпына келтіру немесе бүлінген мүліктің қасиеттерін қалпына келтіру болып табылады.

Өтемақы — қылмыстық құқық бұзушылықпен келтірілген зиянды толық көлемде ақшалай өтеу деп танылады.

Тұжырымдама жобасының авторлары *«Қылмыстық құқық бұзушылық түсінігін оны басқа құқық бұзушылықтардан, ең алдымен, әкімшілік құқық бұзушылықтардан ажырату үшін қайта қарау қажеттілігі туындады»* деп жекелей атап өтті. Қазақстан Республикасының 2014 жылғы 5 шілдедегі Әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодексінде (25-баптың 1-бөлігі) жеке тұлғаның әкімшілік құқық бұзушылық осы Кодексте көзделген және онымен әкімшілік жауапкершілік

қарастырылған құқыққа қарсы, кінәлі (қасақана немесе абайсызда) әрекеті немесе әрекетсіздігі танылатыны белгіленген.

ҚР ҚК 10-бабында қылмыс — осы Кодекспен айыппұл, түзету жұмыстары түріндегі жаза тағайындау, қоғамдық жұмыстарға тарту, бас бостандығын шектеу, бас бостандығынан айыру немесе өлім жазасын тағайындау қаупімен тыйым салынған, айыпты адам жасаған қоғамдық қауіп бар іс-әрекет (әрекет немесе әрекетсіздік) болып есептелгендіктен, әкімшілік құқық бұзушылық қылмыстан тек бір белгісімен ғана — қоғамдық қауіп деңгейімен аған ерекшеленетін сияқты. Бұл ретте, ҚР ҚК-де оның ұғымы да, белгілі бір әрекеттің қылмыс, қылмыстық теріс қылық, онша ауыр емес әрекет немесе әкімшілік құқық бұзушылық болып табылатынын дәл анықтауға болатын қандай да бір белгілері де анықталмаған.

Қылмыс пен әкімшілік құқық бұзушылықтың аражігін ажыратуды Қазақстан Республикасының Әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодексінде қылмыстық құқық бұзушылыққа сипаты жағынан ұқсас көптеген әрекеттер үшін жауапкершілік қарастырылғаны да қиындатады. Әңгіме отбасы-тұрмыстық қатынастар саласындағы құқыққа қарсы әрекеттер (73-бап), денсаулыққа қасақана жеңіл зиян келтіру (73–1-бап), ұрып-соғу (73–2-бап), ұсақ бұзақылық (434-бап) және т.б. туралы болып отыр.

Тұжырымдама жобасында *«Адам өліміне әкеп соққан қылмыстар үшін қылмыстық жауаптылықтан және айыппұл салудан босатудан бас тарту маңызды»* делінген. Бірақ егер Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінде қылмыстар қисынды 8 немесе 10 сатыдан тұратын болса, онда біріншіден, адам өлімін бірден-бір ерекше ауыр зардап деп тану, екіншіден, айыппұл салуға болмайтын жағдайда, аса ауырлықтағы қылмыстар, адам өліміне әкеп соққан қылмыстар үшін қылмыстық жауаптылықтан босатудан және айыппұл салудан бас тарту туралы мәселе автоматты түрде шешілетін болады.

Сондай-ақ, жобада *«Жазалардың жекелеген түрлерінің мазмұнына енгізілген өзгерістерді ескере отырып, жазалау жүйесін қайта қарау қажет. Қосымша жазаларды қылмыстық жауаптылықтан немесе жазадан босатылған адамдарға қатысты қолдану мүмкіндігін белгілей отырып, қылмыстық-құқықтық ықпал ету шараларына айналдыруды жүзеге асыру қажет»* деген ұсыныс жасалады. Осыған байланысты төмендегілерде ескере отырып, жазалау жүйесін түбегейлі қайта қарау керек екенін айта кеткен жөн:

- 1) қылмыстар үшін жазалардың өзіндік түрлері (айыппұл, бас бостандығын шектеу, бас бостандығынан айыру, өмір бойына бас бостандығынан айыру), ал қылмыстық теріс қылықтар үшін өзіндік (айыппұл, түзеу жұмыстары, қоғамдық жұмыстарға тарту, қамауға алу) жазалардың түрлері болуы тиіс;
- 2) жазаның кейбір түрлері қауіпсіздік шараларына ауыстырылуы тиіс. Әңгіме арнайы тәркілеу, белгілі бір лауазымды атқару немесе белгілі бір қызметпен айналысу құқығынан айыру, шетелдікті немесе азаматтығы жоқ адамды Қазақстан Республикасының шегінен шығарып жіберу туралы болып отыр;
- 3) қазіргі демократиялық мемлекетке тән емес жаза түрлерінен (өлім жазасы, Қазақстан Республикасының азаматтығынан айыру) бас тарту қажет.

Арнайы, әскери немесе құрметті атақтан, сыныптық шеннен, дипломатиялық дәрежеден, біліктілік сыныбынан және мемлекеттік наградалардан айыру тиісті атақты, шенді, разрядын, сыныбын, наградасын алу жасалған қылмыстың нәтижесі болған жағдайларда ғана тағайындалуы мүмкін.

Тұжырымдама авторлары *«Қылмыстық жауапкершіліктен босатудың, оның ішінде ұрлық, зорлық-зомбылық және тұрмыстық қылмыстық құқық бұзушылықтар үшін қосымша*

шарттар мен шектеулерді заңмен бекіту талап етілуде», — деп атап көрсетеді. Қазақстан Республикасы Конституциясының 77-бабының 3-бөлігінің 1-тармағына сәйкес, соттың заңды күшіне енген үкімі бойынша оның кінәсі танылғанға дейін адам қылмыс жасауға кінәлі емес деп танылады.

Осының негізінде адам қылмыстық құқық бұзушылық жасағаны үшін кінәлі деп таныла алмайды және бір мезгілде қылмыстық жауаптылықтан сотпен де емес, үкіммен де емес, басқа сот шешімімен, оның ішінде қылмыстық жауаптылықтан босату туралы қаулымен босатылады.

Сондықтан Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінен қылмыстық жауаптылықтан босатудың барлық нормаларын алып тастау керек, дәлірек айтсақ, олардың көпшілігін жазадан босатудың тиісті түрлерімен ауыстыру керек (ҚР ҚК 70-бабында көзделген бұлыңғыр және іріктеп сот төрелігіне жол ашуды қоспағанда — «жағдайдың өзгеруіне байланысты ол жасаған іс-әрекеттің қоғамға қауіпті болуы немесе Іс сотта қаралған кезде адам қоғамға қауіпті деп таныла алмайды» және осыған ұқсас басқа да нормалар).

Қазақстан Республикасының Қылмыстық-процестік кодексінде қылмыстық құқық бұзушылық жасаған адамды қылмыстық қудалау тек осы адам қайтыс болған жағдайда ғана тоқтатылуы мүмкін екендігі көзделуі тиіс.

Жазадан босатуға қатысты заң шығарушыға олардың түрлерінің жүйесін оңтайландыруды және мыналарды белгілеуді ұсынуға болады:

- 1) жазаны тағайындамау (адамның қылмыстық құқық бұзушылық жасағаннан кейінгі оң мінез-құлқына байланысты; ескіру мерзімінің өтуіне байланысты);
- 2) жазаны орындамау (бас бостандығынан айыру тағайындалған жағдайда; оны орындаудың ескіру мерзімінің өтуіне байланысты; қылмыстық жауаптылық жойылған әрекет үшін);
- 3) жазаны орындауды кейінге қалдыру (ауруына байланысты; ерекше мән-жайларға байланысты);
- 4) жазаның орындалуын тоқтата тұру (бас бостандығынан айыруды орындау шартымен; өмір бойына бас бостандығынан айыруды орындау шартымен).

Сондай-ақ жобаны әзірлеушілер *«...сыбайлас жемқорлық қылмыстарының алдын алудың тиімді ұйымдастырушылық-құқықтық реттеушілерін құру мәселесін тұжырымдамалық түрде шешуді»* ұсынады. Бұл пафосты ұсыныстың не туралы екені мүлде түсініксіз. Сыбайлас жемқорлық қылмыстардың алдын алудың негізгі ұйымдастырушылық-құқықтық реттеушілері, кем дегенде: 1) БҰҰ-ның сыбайлас жемқорлыққа қарсы конвенциясында; 2) 2015 жылғы «Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес туралы» Қазақстан Республикасының Заңы; 3) Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінде бекітіліп қойған.

Авторлардың *«Қоршаған орта қылмыстық құқықтық қорғауды күшейтуді қажет етеді»* деген ұсынысы назар аудартады. Біздің көзқарасымыз бойынша бұл ереже анық емес. Бүгінгі таңда Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінде (13-тарау) қылмыстық құқық бұзушылықтың жиырма түрі бойынша қылмыстық жауаптылық көзделген болса, осы тараудың барлық дерлік баптарында бас бостандығынан айыру түріндегі қатаң жаза қарастырылған. Экологиялық қылмыстық құқық бұзушылықтар үшін қылмыстық жауапкершілікті одан әрі күшейту қажет болса, мұны қалай жасау керектігін тікелей көрсету қажет еді.

Сондай-ақ, Тұжырымдама жобасын әзірлеушілер *«Адам денсаулығына зиян келтірумен немесе оның өліміне әкеп соқтырған экологиялық қылмыстық құқық бұзушылықтар мен адамға қарсы тиісті қылмыстық құқық бұзушылықтар үшін жазалану арасындағы елеулі теңгерімсіздікті*

жою қажет» деп есептейді. Бұл «теңсіздікті» жалғыз дұрыс жолмен жоюға болады сенеміз. Экологиялық немесе өзге де қылмыстық құқық бұзушылық (Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің 99, 104, 106, 107, 110, 114-баптарында көзделгендерді қоспағанда) «адам денсаулығына зиян келтіруге» немесе «адам өліміне» әкеп соққан барлық жағдайларда, осы қылмыстық құқық бұзушылық жиынтық негізінде — тиісті экологиялық немесе өзге де қылмыстық құқық бұзушылық және Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің 99, 104, 106, 107, 110 немесе 114-баптарында көзделген қылмыстық құқық бұзушылық ретінде саралануы тиіс. Бұл жағдайда жаза толық қосу ережелері бойынша тағайындалуы керек.

Тұжырымдама жобасында *«Экономикалық қызмет саласындағы қылмыстық құқық бұзушылықтар үшін жауапкершілікті қарастыратын нормалар түзетуді қажет етеді. Қылмыстық заңнама ел экономикасының дамуына үлкен қауіп төндіретін қылмыстық құқық бұзушылықтар үшін жауапкершіліктен жалтаруға ықпал етпеуі тиіс. Бұл ретте осы саладағы бұрынғы реформалардың жетістіктері нәтижелерінің сабақтастығын сақтау қажет»* делінген. Біздің ойымызша, бүгінгі күні Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінен қылмыстық жауапкершілікті көздейтін баптарды алып тастау кәсіпкерліктің еркіндігіне қолайлы болар еді. Атап айтқанда, облигацияларды орналастырудан алынған ақшаны мақсатсыз пайдаланғаны үшін (220-бап), коммерциялық құпияны құрайтын мәліметтерді заңсыз алғаны, жария еткені немесе пайдаланғаны үшін (223-бап), ұлттық және (немесе) репатриациялау туралы талаптарды орындамағаны үшін, ұлттық және (немесе) шетел валютасын репатриациялау туралы талапты орындамағаны үшін (235-бап) және тиісті актілері үшін әкімшілік жауапкершілік белгілеу арқылы мүмкін, басқаларына үшін де тиісті баптарды алып тастау. Оның үстіне, іс жүзінде осы және басқа да баптар (215, 222-230, 235, 237-240, 244, 246-баптар) бойынша соңғы жылдары республикада, статистикалық мәліметтерге сәйкес, бірде-бір адам сотталмаған немесе жылына бір-екі адам ғана сотталған.

Соңында авторлар «Сонымен қатар, қазіргі заманғы сын-қатерлер, соның ішінде IT-технологияларды пайдалана отырып, оның ішінде жасанды интеллектті қылмыстық мақсатта пайдаланғаны үшін жауапкершілікті көздейтін жеке құқық бұзушылықты енгізу арқылы қылмыстық заңнаманы үнемі жетілдіріп отыру қажет», — деп көрсеткен. Іс жүзінде, жасанды интеллектті пайдалану тек әртүрлі қылмыс түрлерін жасау құралы болып табылады. Бұл алаяқтық, белгілі бір құпияны жария ету, заңсыз үгіт-насихат немесе жария үндеу, қасақана жалған хабарламалар, жезөкшелікке тарту және жеке өмірге қол сұғылмаушылықты бұзу болуы мүмкін...

Осыған сүйене отырып, жасанды интеллект немесе ақпараттық жүйені пайдалана отырып әрекет жасауды қылмыстың жеке түрі ретінде емес, көптеген қылмыстық құқық бұзушылықтардың квалификациялық белгісі ретінде анықтауға болады.

III. ҚР 2030 ЖЫЛҒА ДЕЙІНГІ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТЫ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ «ҚЫЛМЫСТЫҚ САЯСАТ» БӨЛІМІНЕ ЕНГІЗУ БОЙЫНША ҰСЫНЫСТАР

Мемлекеттің қылмысқа қарсы күрес саласындағы саясаты айтарлықтай жаңартылуы тиіс.

Ең алдымен, Қылмыстық кодекстің нормаларын әлеуметтік-экономикалық, дараланған саяси мазмұны немесе тарихи-идеологиялық тамыры бар мәселелерді немесе әкімшілік немесе азаматтық құқық құралдары арқылы тиімдірек шешуге болатын мәселелерді шешу үшін қолдануды болдырмау мақсатында, қылмыстық заңнаманы ізгілендіруді және оның ultima ratio (соңғы шара) принципіне сәйкестігін қамтамасыз ету қажет.

Егер Қазақстан Республикасы Конституциясының 1-бабында Қазақстан Республикасы өзін ең қымбат қазынасы адам, оның өмірі, құқықтары мен бостандықтары болып табылатын құқықтық мемлекет ретінде анықтайтын болса, онда Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінде дәл заңдылық принципіне сүйене отырып, мемлекет пен осы кодексте көзделген әрекеттерді жасайтын адамдар арасындағы қоғамдық қатынастарды реттейтінін де көздеу қажет.

Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің негізі ретінде оның принциптері, яғни заңдылық, заңдылық, пропорционалдылық (әділеттілік), қылмыстық заң алдындағы теңдік, гуманизм, даралық және халықаралық міндеттемелерді адал орындау болып жариялануы тиіс. Бұл принциптердің барлығы Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінде нақты айқындалып, оның барлық баптарын құруға ғана емес, сонымен қатар соттардың оларды қолдануына негіз болатыны белгіленуі керек.

Заңдылық принципі бүкіл әлемге белгілі постулаттарды анық көрсетуі керек: *nullum criminaln sine lege* (оны көрсететін заңсыз қылмыс жоқ), *nulla poena sine lege* (заңсыз жаза жоқ), *nullum criminaln, nulla poena sine lege stricta* (нақты заңсыз қылмыс та, жаза да жоқ — яғни аналогиясы бойынша).

Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінде жиі және негізсіз өзгерістерден қорғайтын механизм болуы керек. Кодекстің өзінде оған өзгерістер «күнтізбелік жыл ішінде бір реттен жиі емес енгізілмейтіндігі; іс-әрекетті декриминализациялау немесе қылмыстық құқық бұзушылық жасаған адамның құқықтық жағдайын өзге де жақсарту жағдайларын қоспағанда, олар ресми жарияланған күннен кейінгі күннен бастап отыз (алпыс) күннен ерте күшіне енбейтіндігін» бекіту керек.

Құқықтық анықтылық принципі Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің барлық нормаларының жеткілікті нақтылық, айқындық және болжамдылық талаптарына сәйкес келуін, сондай-ақ қандай әрекеттер қылмыстық құқық бұзушылық болып табылатынын және оларды жасау үшін қандай қылмыстық-құқықтық шаралар көзделгенін алдын ала анықтауға мүмкіндік беретінін қамтамасыз етуі керек. Қолданыстағы Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексіндегі соттардың оларды біркелкі қолданбауына әкеп соғатын, оларды қолдану кезінде теріс пайдалану мүмкіндігін туғызатын сыбайлас жемқорлық факторлары болып табылатын және ол өз кезегінде адам құқықтарының айтарлықтай бұзылуына алып келетін көптеген қарама-қайшылықтарды, олқылықтарды, дәлсіздіктерді және кең дискрециялық өкілеттіктерді жою қажет.

Құқықтық анықтылық принципінің сақталуын қамтамасыз ету үшін келесілерді жүзеге асыру қажет:

- Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің мәтінінде глоссарийді кеңейту (3-бап);
- әртүрлі материалдық және басқа да зақымдардың бірыңғай өлшемдерін анықтау;
- Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің мәтінінде оның басқа да баптарына сілтеме жасауды және заманауи ақпараттық технологиялардың көмегімен оның барлық мүмкіндіктері бойынша цифрландыруды қамтамасыз ету;
- Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің баптарын «бір логикалық ереже — баптың бір бөлігі» және «барлық тізімдерді жасау кезінде баптарды (баптардың бөліктерін) тармақтарға бөлуді қолдану және сәйкесінше байланыстырушы немесе бөлуші одақтарды қолдану арқылы айнымалы жағдайлардан шарттар жиынтығын ажырату» ережелеріне сәйкес тұжырымдау;
- Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінде қылмыстық-құқықтық біліктіліктің ең төменгі қажетті нормаларын бекіту, сол арқылы оларды оқулықтарда ұсынылған санаттан міндетті санатқа ауыстыру.

Пропорционалдылық принцип негізінде әрбір қылмыстық құқық бұзушылықтың абстрактылы «қоғамдық қауіптілігі» емес, нақты ауырлығы анықталып, жазалау шаралары қолданылуы тиіс.

Қылмыстық кодекс алдында барлық адамдардың тең екендігі белгіленуі және сақталуы керек, бірақ бұл кәмелетке толмағандар мен жастарға, қарттарға, ақыл-ой қабілеті шектеулі адамдарға, жүкті әйелдерге, шетелдіктерге, бұрын қылмыстық құқық бұзушылық жасаған, қылмыстық құқық бұзушылыққа қатысы бар адамдар, сондай-ақ лауазымды адамдар адамдарға қатысты қылмыстық-құқықтық шаралардың жекелеген ерекшеліктерін жоққа шығармайды.

Гуманизм принципі, оған сәйкес Қылмыстық кодекс, бір жағынан, құқыққа қайшы әрекет жасаған адамның құқықтары мен бостандықтарын ізгілікпен шектеуді көздейтін, бірақ екінші жағынан жәбірленушінің құқықтарын, бостандықтарын мен заңды мүдделерін, оның ішінде қалпына келтіру және өтемақы алу құқығын тануды және сақтауды қамтамасыз ететін норманы бекітуі керек.

Қылмыстық заңнаманың гуманизмі туралы мәлімдемелерден және жәбірленушінің құқықтарына назар аударудан нақты шараларға көшуді қоғамда талап етуде, оның ішінде:

- қылмыстық-құқықтық жанжалға қатысушыларды татуластыруға және жағдайды барынша аз қуғын-сүргінмен шешуге баса назар аудару — мүмкіндігінше жәбірленушінің қоғамдық және жеке мүдделерін ескере отырып;
- жәбірленушінің қылмыстық құқық бұзушылық үшін қылмыстық қудалауды қозғау туралы мәселені шешуге қатысу құқығын кеңейту;
- құқық бұзушының жағдайын кез келген жеңілдету (атап айтқанда, рақымшылық жасау, кешірім жасау, айыптаушы тараппен келісу, жазаны өтеуден шартты түрде мерзімінен бұрын босату немесе оны неғұрлым жеңіл жазамен ауыстыру) тек жәбірленушінің жағдайын ескере отырып және келтірілген материалдық залалды толық немесе елеулі өтеу шартымен жүзеге асырылатын ережені белгілеу;
- қылмыстық құқық бұзушылықтар үшін қолданылатын міндетті құқықтық шаралардың құрамына өтеу элементтерін қосу (атап айтқанда, жәбірленушінің пайдасына айыппұлдың бір бөлігін және құқық бұзушылықтан келтірілген зиянды өтеу қорына төлеу).

Қылмыстық жауаптылықтың жеке сипаты, ең алдымен, Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінде жазалардың барынша кең және бір мезгілде сараланған тізбесін ғана емес, сонымен бірге адамға оның қылмыс жасауына байланысты қолданылатын қылмыстық-құқықтық сипаттағы басқа да шараларының қарастырылғанын білдіруі тиіс. Атап айтқанда, біз мыналарға бағытталған қылмыстық-құқықтық шаралар туралы айтып отырымыз:

- қылмыс жасаушының күштерімен де, қылмыстық құқық бұзушылық жасалғанға дейінгі жағдайды да барынша мүмкін түзету (атап айтқанда, қалпына келтіру және өтеу);
- қылмыстық құқық бұзушылық жасауға ықпал еткен себептер мен факторларды жою, атап айтқанда: арнайы тәркілеу; адамды қылмыстық құқық бұзушылық жасау арқылы теріс пайдаланған құқығынан айыру; тәрбиелік немесе медициналық сипаттағы мәжбүрлеу шаралары;
- алдын алу (пробация, шектеу шаралары және т.б. сияқты).

Қазақстан Республикасы Адам құқықтары мен негізгі бостандықтарын қорғау туралы конвенцияға мүмкіндігінше тезірек қосылу үшін барлық қажетті күш-жігерін салады және де ал

келешекте халықаралық міндеттемелерді адал орындау принципі басқалармен қатар Адам құқықтары жөніндегі Еуропалық сот тәжірибесін ескере отырып, Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексін қолдануды білдіретін болады.

Барлық қылмыстық құқық бұзушылықтар олар үшін көзделген жазаның мөлшеріне қарай емес, дәл келтіретін зиянның сипатына қарай нақты, жан-жақты және дәйекті саралануы тиіс. Қылмыстық құқық бұзушылықтарды санаттарға ғана емес, сонымен қатар ауырлық дәрежесіне де бөлу керек. Мұндай жіктеу бүкіл қылмыстық заңнама үшін, қылмыстық құқықтың барлық дерлік институтын қолдану үшін тоғысқан мәнге ие болуы мүмкін. Атап айтқанда, санкцияларда көзделген құқық бұзушылықтардың құқықтық зардаптарының ауырлығы кінәнің ауырлығы мен нысаны бойынша жіктелуіне байланысты болуы керек.

Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің заңнамалық материалы мүмкіндігінше Жалпы және Ерекше бөлімдер арасында Жалпы бөлімнің пайдасына қайта бөлінуі керек және оған қылмыстық құқық бұзушылықтардың жекелеген топтарының барлық қайталанатын қасиеттері енгізілуі тиіс. Атап айтқанда, типтік:

- қылмыстық құқық бұзушылық құрамының саралаушы белгілері (бұл белгілердің қылмыстық құқық бұзушылықтың ауырлығына әсерін бір немесе екі дәрежеге арттыру немесе азайту арқылы анықтау арқылы олардың жалпы тізбесін жасау туралы айтып отырмыз);
- санкциялар (әрбір ауырлық дәрежесіндегі қылмыстық құқық бұзушылықтар үшін оларды жасағаны үшін қолданылуы мүмкін жазалардың жекелеген түрлерінің нормативті және пропорционалды мөлшерлері әзірленуі керек);
- адамның белгілі бір ұзаққа созылатын әрекеттерді (заңсыз жалтару, сақтау және т.б.) жасауын өз еркімен тоқтатуы және қылмыс объектілерін өз еркімен беру, қылмыстық құқық бұзушылық болып табылатын міндеттемені өз еркімен орындау, орындамау және т.б. байланысты жазадан босатудың ерекше негіздері.

Ұлттық құқықтық дәстүрді ескере отырып, қылмыстық заңнама демократиялық мемлекеттердің қазіргі қылмыстық құқығына тән құқықтық құралдарды — шектеу және басқа да қауіпсіздік шараларын бекітуі керек, сонымен қатар пробация шараларын, жастардың қылмыстық жауапкершілігін және т.б. жетілдіру қажет. Сонымен қатар, Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексі азаматтықтан айыру, арнаулы, әскери немесе құрметті атақтан, сыныптық шенінен, дипломатиялық дәрежесінен, біліктілік сыныбынан және мемлекеттік наградасынан айыру сияқты қазіргі заманғы қылмыстық құқық үшін әдеттен тыс декларативті ережелер мен жаза түрлерінен босатылуы тиіс. Өйткені, Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес соттың заңды күшіне енген үкімі бойынша оның кінәсі танылғанға дейін адам қылмыс жасағаны үшін кінәсіз деп танылатындықтан, Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінен қылмыстық жауаптылықтан босату туралы ережелер алынып тасталып, қылмыстық жауаптылықтан босатудың барлық түрлері жазадан босатудың тиісті түрлерімен ауыстырылуы тиіс.

Жазаның бір түрі ретінде өлім жазасынан бас тарту керек және өмір бойына бас бостандығынан айыру негіздерін айтарлықтай азайту керек: бірінші кезеңде — міндетті салдары басқа адамның өмірінен қасақана айыру (геноцид пен жалдаудың жекелеген нысандары, мемлекетке опасыздық, кейбір әскери және басқа да қылмыстар) болып табылмайтын қылмыс түрлері үшін.

Қылмыстық заңнаманы кодификациялауды осы уақытқа дейінгіден жоғары деңгейде жүргізу қажеттілігі бар. Жаңа қылмыстық заңнаманы технологияның заманауи жетістіктерін пайдалана отырып құру қажет. Сондай-ақ, халықтың қабылдауы мен түсінуі үшін оның

қолжетімділігін арттыру және уәкілетті органдар оны қолдану кезінде қателер немесе теріс пайдалану мүмкіндігін айтарлықтай азайту керек. Оны цифрлық технологияларды қолдану арқылы жасау керек. Бұл терминологияны бір жүйеге келтіреді және сол кодекстің немесе басқа да құқықтық актілердің «байланысты» басқа баптарына (әсіресе, жалпы ережелерде көрсетілген) сілтемелер беріп қана қоймайды, сонымен қатар олармен байланысты қылмыстық немесе басқа құқық бұзушылықтарды ажыратуға мүмкіндік береді. Болашақта мұндай заңнама құқық қорғау саласындағы жасанды интеллект құралына айналуы мүмкін.

2021 жылдың маусымы

ҚЫЛМЫСТЫҚ ПРОЦЕСС

I. 2010–2020 ЖЫЛДАРҒА АРНАЛҒАН ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ІСКЕ АСЫРЫЛУЫНА ҚЫСҚАША ТАЛДАУ

Бұл талдау 2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасының (бұдан әрі — Тұжырымдама) ережелері ұлттық заңнама мен тәжірибеде қаншалықты толық және жүйелі түрде енгізілді деген мәселе бойынша жазбаша заңгерлік кеңес беру түріндегі ғылыми-тәжірибелік зерттеу болып табылады.

Қазақстан Республикасы Президентінің 2009 жылғы 24 тамыздағы № 858 Жарлығымен бекітілген Тұжырымдамада қылмыстық-процестік заңнаманы дамытудың басымдылығы адамның құқықтары мен бостандықтарын қорғауға бағытталған қылмыстық сот төрелігінің іргелі принциптерін одан әрі дәйекті түрде жүзеге асыру болып қала береді деп көрсетілген. Бұл қылмыстық іс жүргізу заңнамасын және жедел-ізвестіру қызметі туралы заңнаманы тиімді қолдануды қамтамасыз ететін оңтайлы құқықтық тетіктерді әзірлеуді талап етеді.

Тұжырымдамада заңнаманы одан әрі жетілдіру қажеттілігі туралы жалпы үндеулерден басқа, ол қарастыратын кезеңге қылмыстық іс жүргізу заңнамасын жетілдірудің айтарлықтай нақты негізгі бағыттары тұжырымдалған.

Осы зерттеудің әдіснамалық дәлдігі мен толықтығы үшін Тұжырымдамада аталған бағыттардың әрқайсысының қаншалықты тиімді жүзеге асырылғанын және қаншалықты тиімді жүзеге асырылғанын сипаттауға тікелей көшейік.

1. Хаттама нысанының элементтерін пайдалана отырып, қылмыстық теріс қылықтар бойынша қылмыстық іс жүргізу тәртібін заңнамалық реттеу

Тұжырымдаманың бұл ережесі 2015 жылғы 1 қаңтардан бастап Қылмыстық кодекстің (бұдан әрі — ҚК) және Қылмыстық процестік кодексінің (бұдан әрі — ҚПК) күшіне енгеннен соң толық көлемде жүзеге асырылды.

ҚПК 191-бабының 15-бөлігінде осы баптың 16–24-бөліктерінде көзделген қылмыстық теріс қылықтар туралы істер бойынша анықтау жүргізу қажет емес және жиналған материалдар істі сотта қарауға негіз болып табылады деп көрсетілген. Аталған нормалар хаттамалық нысанда тергелетін қылмыстық құқық бұзушылықтардың соттылығы мен тергеулік юрисдикциясын анықтайды.

Мұндай тергеуді жүргізу тәртібі «Қылмыстық теріс қылық туралы істер бойынша іс жүргізудің ерекшеліктері» 55-тарауында реттеледі. Онда анықтау органы адамнан күдікті ретінде жауап алынған кезден бастап он тәулік ішінде қылмыстық теріс қылық туралы хаттама жасайды деп көрсетілген. Хаттамада мыналар көрсетіледі: хаттаманың жасалған уақыты мен орны, хаттаманы кімнің жасағаны, күдіктінің жеке басы туралы деректер, қылмыстық теріс қылық жасалған орын мен уақыт, оқиға, оның тәсілдері, себептері, салдары және басқа да елеулі мән-жайлар, қылмыстық теріс қылықтың болғанын және құқық бұзушының кінәсін растайтын нақты деректер, қылмыстық теріс қылық құрамының белгілері, жәбірленуші туралы деректер, оған келтірілген залалдың сипаты мен мөлшері.

Заңда сотқа дейінгі тергеп-тексеруді жүзеге асыратын адам нәтижелері бойынша қылмыстық құқық бұзушылықтың ізі және күдіктінің, айыпталушының кінәсінің өзге де дәлелдері

анықталған тергеу және өзге де іс жүргізу әрекеттерін ғана жасауға құқылы деп нақты көрсетілген. Бұл ретте, егер істің белгіленген мән-жайларын күдікті және оның қорғаушысы, жәбірленуші дауламаса, ол жиналған дәлелдемелермен шектелуге құқылы.

Тергеудің хаттамалық нысанында қолданылуы мүмкін қылмыстық іс жүргізушілік мәжбүрлеу шараларының ішінде анықтау органдарының және соттың шақыруы бойынша келу, сондай-ақ оларға тұрғылықты жерін өзгерту туралы хабарлау бойынша міндеттемеден бас тартуға ғана жол беріледі. Осылайша, жеке бас бостандығына құқықты қатаң шектеу күтілмейді.

Осы санаттағы істерді сотта қараудың ерекшелігі болып қылмыстық құқық бұзушылық туралы хаттаманы судьяның өзі жариялауы, ал қажет болған жағдайда істің басқа материалдарын ұсынады, содан кейін басқа да процестік әрекеттерді жүзеге асыруы табылады. Істер сотқа келіп түскен күннен бастап он бес күн ішінде сотта қаралуға жатады. Бұл мерзім ұзартылуы мүмкін, бірақ бір айдан аспауы керек.

Жаза ретінде Қазақстан Республикасының шегінен шығарып жіберу көзделген, сондай-ақ күдікті ұсталған жағдайлардағы қылмыстық теріс қылықтар туралы істер сотқа келіп түскен күні қаралады. Қылмыстық теріс қылық туралы іс бойынша қаулы істі қарау аяқталғаннан кейін дереу жарияланады.

Сотқа дейінгі тергеп-тексерудің хаттамалық нысаны істің барлық мән-жайларын зерттеудің жан-жақтылығы мен толықтығына, сондай-ақ процеске қатысушылардың барлық құқықтарын қамтамасыз етуге толық кепілдік бермейтін барынша оңайлатылған іс жүргізу болып табылатыны анық. Отандық қылмыстық процестің тарихында осыған ұқсас институтты пайдаланудың теріс репрессиялық тәжірибесі болды, бұл ақыр соңында түрмедегі тұрғындардың негізсіз өсуіне әкелді⁴⁶.

Хаттамалық нысанның қазіргі нысанда құқықтық реанимациялануы материалдық құқыққа қылмыстық құқық бұзушылық түсінігінің енгізілуіне байланысты болды, бұл қылмыстық іс жүргізу нысанының шекарасын қоғамдық қауіптілігі аз бірқатар құрамдарға дейін кеңейтті. Бұл өз кезегінде тиісті қарапайым және арзан қылмыстық іс жүргізу институттарын құруды талап етті.

Сонымен қатар, хаттамалық нысандағы сот ісін жүргізу құрылымының өзі тікелей ұқсастық бойынша әкімшілік және деликтік құқықтан алынғандығы анық: бүкіл процесс мәні бойынша сотқа дейінгі іс жүргізудің біртұтас процессуалдық актісін — хаттаманы жасаудан және оны жеке құқықтардың минималды кепілдіктерімен соттың кейіннен қарауынан тұрады.

Процестің осы оңайлатылған нысанындағы шығындардан белгілі бір дәрежеде ҚПК 527-бабының 2-бөлігіне сәйкес, егер қорғаушы тарапынан қарсылық болмаған жағдайда ғана тергеуші хаттама толтырумен ғана шектелуі мүмкін, ал ҚПК 529-бабының 5-бөлігіне сәйкес сот қылмыстық құқық бұзушылық туралы істерді қарау кезінде прокурордың қатысуы міндетті

⁴⁶ 1960-шы жылдардың ортасынан 1980-жылдардың ортасына дейін кеңестік қылмыстық процесте материалдарды дайындаудың хаттамалық формасын пайдалану дәйекті түрде кеңейтілді. «Нәтижесінде 1966 жылдың өзінде бас бостандығынан айыру жазасына кесілгендердің саны бір жарым есеге, яғни 491,3 мың адамға дейін өсті. Өкінішке орай, сол бастап қылмыстың да, соттылықтың да кейінгі, үздіксіз дерлік өсуі басталды. 1984 жылы 2 029 000 қылмыс тіркелді, 1 288 000 адам сотталды, оның ішінде 1965 жылғы 329 000 адамға қарсы 632 000 адам түрмеге жабылды. Неғұрлым жазалау шаралары қолданылса, қылмыс деңгейі соғұрлым жоғары болды. Ал, ерекше назарға алатын мәселе, аса қауіпті қылмыстар — кісі өлтіру, ауыр дене жарақаттары, тонау көбейіп кетті. Оның себебі қарапайым болып табылады — қоғамның әлеуметтік құрылымы тез өзгерді: қылмыстық жазаға тартылғандар саны жыл сайын артып келеді. Кешегі 600 000-ға жуық лагерь демалушысы «соншалықты алыс емес жерлерден» қалалар мен ауылдарға оралды, олар өздерімен бірге моральдық нормаларға, басқа әдеттерге және байланыстарға басқа көзқарасты әкелді». // В. Радченко «Жақсы отырыс. Ерлердің төрттен бір бөлігі түрме университеттерінен өтті.», «Ресей газеті», 02.09.2008 // Сайтта қол жеткізуге болады: <https://rg.ru/2008/09/02/radchenko.html>.

болып табылады. Бұл ҚПК 67-бабының 9-тармағына сәйкес істі қарауға қорғаушының міндетті түрде қатысуын білдіреді.

Осылайша, қорғаныс құқығы, егер заңда тергеудің неғұрлым күрделі нысандарына көшу мүмкіндігі көрсетілсе, ол қылмыстық жауапкершілікке тартылған адам үшін құқықтық кепілдіктерді сақтаудың ең төменгі деңгейіне кепілдік бере алатындай қамтамасыз етіледі. Бұл тұжырым уәкілетті мемлекеттік органдар мен лауазымды тұлғалардың сотқа дейінгі тергеп-тексерудің хаттамалық нысанын жүйелі түрде теріс пайдалануы туралы ақпараттың қоғамдық ғылыми-тәжірибелік талқылау саласында толық дерлік болмауымен және қылмыстық іс жүргізу қатынастарының осы сегментінде адам құқықтарының жаппай бұзылуымен расталады.

Осылайша, Тұжырымдаманың бұл нормасы салалық заңнамада жүзеге асырылады. Адам құқықтары мен әділ қылмыстық процестің халықаралық стандарттарын сақтау тұрғысынан бұл институтты енгізудің құқықтық салдары анық емес болып табылады: бір жағынан, рәсім тым жеңілдетілген және іс жүргізу кепілдіктерін қамтымайды, екінші жағынан, ол қатаң жазаға және соттылыққа әкеп соқпайтын шығармаларға ғана қолданылады, сондай-ақ қорғаудың талап етуі бойынша неғұрлым күрделі нысандарға көшуді жоққа шығармайды.

2. Қылмыстық процесті оңайлатуға және тиімділігін арттыруға, оның ішінде сотқа дейінгі іс жүргізу тәртібін оңайлатуға бағыттау; тергеуге дейінгі тексерулерді заңнамалық тұрғыдан алып тастау.

Жаңа ҚПК-те кеңестік кезеңнен бері қолданылып келе жатқан қылмыстық істі қозғау сатысы «тергеуге дейінгі тексеру» деп аталатын кезеңді алып тастады. Қазіргі уақытта кез келген дәлелді мәлімдеме, қылмыс туралы хабарлама СДТБТ-да (Сотқа дейінгі тергеулердің бірыңғай тізілімі) міндетті түрде тіркелуі тиіс. Бұл тергеу органдарына дәлелдемелерді жинауға бағытталған, сондай-ақ азаматтардың құқықтарын шектеуге байланысты қылмыстық-процестік ықпал ету шараларының барлық тетігін іс жүзінде көрсетілген мерзімде қылмыс туралы мәліметтерді тиісті түрде тіркеген кезден бастап қолдануға мүмкіндік береді.

Мұндай реформа бірден бірнеше мәселені шешеді деп есептелді. Бұл бір жағынан қылмыстық процеске тартылған азаматтардың құқықтарын қамтамасыз етеді, өйткені ол тиісті іс жүргізу нысаны тұрғысынан күмәнді тексеру әрекеттерін болдырмайды (түсініктеме алу, тексеру тағайындау, құжаттарды талап ету, т.б.); және заңмен нақты реттелген тәртіпте жедел-ізвестіру іс-шараларын жүргізуге дереу мүмкіндік береді. Екінші жағынан, сотқа дейінгі іс жүргізуді бастау себептерін тіркеудің жоғарыда аталған тәртібін енгізу қылмыстарды тіркеуден жасыру тәжірибесін бұзады, сондай-ақ сыбайлас жемқорлық тәуекелдерін азайтады деп болжанған. Өйткені, тергеуге дейінгі тексеру барысында кәсіпкерлер мен азаматтарға қаржы-шаруашылық құжаттарын тартып алу, сараптама тағайындау және аталған тұлғаларға ұзақ уақыт бойы қолайсыздық тудыратын басқа да әрекеттер жасау арқылы қысым көрсету жиі орын алған. Оның үстіне қылмыстық іс жүргізу қатынастарының орбитасына тартылған субъектілердің өздері де белгісіз құқықтық мәртебеде болды және қылмыстық қудалаудан өзін толық қорғай алмады. Бірақ қудалау кейде көрсетілген адамдар қылмыстық қудалау органымен бейресми түрде тіл табысқанға дейін кешіктірілді.

Сотқа дейінгі іс жүргізу тәртібін жеңілдету аясында қорғау жағынан қылмыстық процеске қатысушылардың құрамы өзгерді. Істің мән-жайы туралы қандай-да бір ақпаратты білетін адамдардан (бұл адамдардың қылмыс жасауға қатысуы анық болмаса, бірақ жоққа шығарылмаған кезде) жауап алу мүмкіндігін жоғалтпау үшін тергеуге дейінгі іс жүргізу субъектілерінің қатарына қорғауға құқығы бар куә енгізілді. Қазір күдікті мәртебесі ол сотқа жеткізілгенге дейін сақталады.

Қорғауға құқығы бар куә мәртебесін енгізу, біздің ойымызша, күдіктінің жауап алу кезінде қорғалу құқығын және куәға иммунитетін қамтамасыз ету мәселесін белгілі бір дәрежеде шешті, өйткені мұндай куәға қылмыстық жауапкершілікке тартылған адамға қатысты қолданылатын іс жүргізу тәртібімен жауап алу мүмкіндігі берілді. Бұл сондай-ақ прокуратура органдарына осы жолмен алынған нақты деректерді кейінгі қудалау үшін қолайлы сапада сақтауға мүмкіндік береді.

Қылмыстық процесті оңайлатуға және тиімділігін арттыруға бағытталған өзгерістер аясында қылмыстық қудалау тәртібі қысқартылды. Алайда, іс жүргізу тәртібін мұндай «жеңілдету» декоративті сипатқа ие болды, өйткені ол күдіктінің әрекетін дерлік ұқсас іс жүргізу формальдылығымен саралау туралы ұйғарым шығару қажеттілігімен ауыстырылды.

Біздің ойымызша, бұл бағыттағы реформа шала-шарпы болып, саладағы бар проблемаларды ішінара ғана шешті. Жаңа ҚПК-нің әрекет ету кезеңінің басында барлық өтініштердің жалпы тіркелуі аумақтардағы қылмыстылық жағдайының көрсеткіштерінің нашарлауына әкелді, ал жағдайды теңестірудің кейінгі әрекеттері, ақырында, криминалистикалық тұрғыдан келешегі жоқ мәлімдемелер мен басқа да бюрократиялық айла-шарғылар арқылы «бұйрықты алып тастау» арқылы тіркеуден бас тарту тәжірибесін жасырын түрде қайта жандандырды.

Бұл мәселеде кеңестік кезеңнен қалған құқық қорғау органдарының жұмыс сапасын бекітілген көрсеткіштер бойынша бағалау жүйесі, оның ішінде, ашылған және тергелген қылмыстар саны мен бастапқы тіркелгендер санына қатынасы жағдайды нашарлатты. Қолайлы есептілік көрсеткіштеріне ұмтылу қылмыстық құқық бұзушылықтар туралы ақпаратты тіркеуді манипуляциялаудың жоғарыда аталған тәжірибелерінің қайта жандануына әкелді.

Сонымен қатар, қадағалау органы алдында оның қажеттілігін егжей-тегжейлі негіздеу міндетінсіз дереу тергеуді бастау мүмкіндігі қылмыстық қудалау органдарының қолын белгілі бір дәрежеде босатқан болатын. Бұл жағдай кейде қылмыстық іс жүргізу орбитасына негізсіз тартылған тұлғалардың құқықтарын шектеуге әкеледі. Бұл мәселенің мәні процестің сотқа дейінгі сатыларында адам құқықтарын қорғау функциясын нашар жүзеге асыратын тергеу соттарының тиімсіздігінде жатыр. Шынайы тәуелсіздіктен айырылған тергеу судьялары іс жүзінде қарапайым азаматтарға қарағанда қылмыстық қудалау органдарына көбірек қолдау көрсетеді.

Өкінішке орай, реформаның бұл бағыты салыстырмалы түрде сәтті жүзеге асырылды — есеп беру мен бақылаудың бір жүйесі басқаларымен ауыстырылғандықтан, процессуалдық қағазбастылықтың азаюы мардымсыз болды. Бірақ сонымен бірге уәкілетті мемлекеттік органдар мен лауазымды тұлғалар жұмысының тиімділігін бағалаудың ресми, таза бюрократиялық жүйесінің атавизмдері сақталды. Сонымен қатар, сотқа дейінгі іс жүргізудің инвизиторлық басталуы қылмыстық істі қозғау сатысында болған шектеулер шеңберінен шығып кетті. Бұл негізсіз қылмыстық қудалауға және азаматтардың құқықтарын шектеуге байланысты шектен шығуды жоққа шығармайды.

3. Қамауға алудың баламалы бұлтартпау шараларын, оның ішінде кепілді қолдануды кеңейту үшін жағдай жасау

Бұл бағытта заңнамадағы өзгерістер айтарлықтай күрт болғанын мойындау керек. 2015 жылғы ҚПК-де кепіл сомасы айтарлықтай қысқартылды, бұл оларға қатысты осы бұлтартпау шарасы қолданылған тұлғалар үшін оны орындаудың материалдық мүмкіндіктерін айтарлықтай жеңілдетті.

Мәселен, мысалы, 1997 жылғы Қылмыстық іс жүргізу кодексінің 148-бабының 3-бөлігіне сәйкес, кепіл сомасы мынадан кем болмауы керек: шағын ауырлықтағы қылмыс жасағандығына айыпталуы кезінде — айлық есептік көрсеткіштің жүз еселенген мөлшерінен; орта ауырлықтағы байқаусызда жасалған қылмысқа айыпталуы кезінде — айлық есептік көрсеткіштің

үш жүз еселенген мөлшерінен; орташа ауырлықтағы, қасақана қылмыс жасағандығына айыпталуы кезінде — айлық есептік көрсеткіштің бес жүз еселенген мөлшерінен; ауыр қылмыс жасағандығына айыпталуы кезінде — айлық есептік көрсеткіштің мың еселенген мөлшерінен кем болмайды.

2015 жылғы ҚПК-те кепіл мөлшері мынадан кем болмауы керектігі айтылған болатын: онша ауыр емес қылмыс жасады деп күдік келтірілген кезде — айлық есептік көрсеткіштің елу еселенген мөлшерінен; ауырлығы орташа қылмысты абайсызда жасады деп күдік келтірілген кезде — айлық есептік көрсеткіштің жүз елу еселенген мөлшерінен; ауырлығы орташа қылмысты қасақана жасады деп күдік келтірілген кезде — айлық есептік көрсеткіштің екі жүз елу еселенген мөлшерінен; ауыр қылмыс жасады деп күдік келтірілген кезде — айлық есептік көрсеткіштің бес жүз еселенген мөлшерінен кем бола алмайды. Яғни, кепілдің максималды мөлшері екі есеге қысқарды.

Одан әрі Қазақстан Республикасының 2018 жылғы 12 шілдедегі No 180-VI «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне қылмыстық, қылмыстық іс жүргізу заңнамасын және құқық қорғау және арнаулы мемлекеттік органдардың қызметін жетілдіру мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заңымен кепіл мөлшерінің төменгі шегі қысқартылды, сондай-ақ аса ауыр қылмыс жасады деген күдік туындаған жағдайда бұл бұлтартпау шарасын қолдану мүмкіндігі енгізілді.

Оған сәйкес, кепіл онша ауыр емес қылмыс жасады деп күдік келтірілген кезде — айлық есептік көрсеткіштің отыз еселенген мөлшерінен кем, бірақ айлық есептік көрсеткіштің бір жүз жиырма еселенген мөлшерінен көп; ауырлығы орташа қылмысты абайсызда жасады деп күдік келтірілген кезде — айлық есептік көрсеткіштің бір жүз жиырма еселенген мөлшерінен кем, бірақ айлық есептік көрсеткіштің екі жүз еселенген мөлшерінен көп; ауырлығы орташа қылмысты қасақана жасады деп күдік келтірілген кезде — айлық есептік көрсеткіштің екі жүз еселенген мөлшерінен кем, бірақ айлық есептік көрсеткіштің үш жүз елу еселенген мөлшерінен көп; ауыр қылмыс жасады деп күдік келтірілген кезде — айлық есептік көрсеткіштің үш жүз елу еселенген мөлшерінен кем, аса ауыр қылмыс жасады деп күдік келтірілген кезде айлық есептік көрсеткіштің бес жүз еселенген мөлшерінен кем бола алмайды.

Осылайша, Тұжырымдаманы жүзеге асыру жылдарында заң шығарушы кепіл сомасына қойылатын талаптарды айтарлықтай төмендетті. Алайда, заңнамадағы мұндай түбегейлі өзгерістер, өкінішке орай, бұл бұлтартпау шарасын қолдану істері санының сәйкесінше тұрақты өсуіне әкелмеді, бұл Жоғарғы Соттың веб-сайтынан алынған және төмендегі кестеде көрсетілген деректермен дәлелденді⁴⁷.

Тергеу соттарында қамауға алуды және кепілді қолдану тәжірибесі.

Жылдар	Қамау	Кепіл
2015	11 528	166
2016	11 644	116
2017	16 326	135
2018	9834	849
2019	10 176	557
2020	11 603	311

⁴⁷ <https://sud.gov.kz/rus/node/274032>.

Мыңдаған қамауға алу жағдайларының кепілді қолданудың бірнеше жүз эпизодтарына қатынасы гуманизмді, адамның жеке бас бостандығына құқығын сақтау дәрежесін және қылмыстық сот ісін жүргізуде кепілдің дамуын анық сипаттайды деп санаймыз.

Қылмыстық-процессуалдық мәжбүрлеудің негізсіз қатал рухы, біздің ойымызша, жоғарыда аталған тергеу судьяларының шынайы тәуелсіздігінің жоқтығынан болып табылады: лауазымды тұлғалар бола отырып, іс жүзінде атқарушы билікке есеп береді, олар, негізінен, құқық қорғау органдарының тілегін заңдастырып, осы салада қолданылып жүрген халықаралық шарттардың рухы мен мазмұнына сүйене отырып, адам құқықтарын толықтай қорғай алмайды.

4. Тараптарды татуластыру және келтірілген зиянды өтеу негізінде қалпына келтіруші сот төрелігінің жаңа институттарын енгізу

Айта кету керек, қылмыстық іс жүргізу теориясындағы қалпына келтіретін сот төрелігі идеясы ұзақ уақыт бойы талқыланып келеді, және оның заңнамаға ішінара іске асырылуы «Медиация туралы» Қазақстан Республикасының 2011 жылғы 28 қаңтардағы № 401-IV Заңының қабылдануынан басталды. Одан әрі «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне медиация мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» 2011 жылғы 28 қаңтардағы № 402-IV Заңы қабылданды. Осы заңмен 1997 жылғы Қылмыстық іс жүргізу кодексі медиация тәртібімен қылмыстық жауаптылықтан босату мүмкіндігін реттейтін нормалармен, сондай-ақ қылмыстық сот ісін жүргізудегі медиатор түсінігін беретін 88-1-баппен толықтырылды.

Осы бапқа сәйкес медиатор заң талаптарына сәйкес медиацияны жүргізу үшін тараптар тартатын тәуелсіз жеке тұлға болып табылады.

Заңның ескі редакциясы медиаторға келесі құқықтарды берді:

- 1) қылмыстық процесті жүргізуші органның медиация тараптарына берген мәліметтерімен танысу;
- 2) медиация тараптары болып табылатын қылмыстық процеске қатысушылар туралы деректермен танысу;
- 3) қылмыстық процестік заңнамаға сәйкес медиация тараптары болып табылатын қылмыстық процеске қатысушылармен кездесулердің саны мен ұзақтығын шектемей, оңаша және құпия түрде кездесу.

Қазіргі уақытта Қылмыстық кодекстің 68-бабында медиация негізінде қылмыстық жауаптылықтан босатудың материалдық-құқықтық негіздері белгіленген. Осы бапқа сәйкес, адам өліміне әкеп соғумен байланысты емес қылмыстық құқық бұзушылықты немесе ауырлығы орташа немесе ауыр емес қылмыс жасаған адам, егер ол жәбірленушімен, арыз берушімен татуласқан болса, (оның ішінде, келтірілген зиянның орнын толтырған болса, медиация тәртібімен) қылмыстық жауаптылықтан босатылуға жатады.

Адам өліміне немесе денсаулығына ауыр зиян келтірумен байланысты емес бірінші рет ауыр қылмыс жасағаны үшін қылмыстық жауаптылықтан босатудың дәл осындай мүмкіндік келесілерге де берілген: кәмелетке толмағандар; жүкті әйелдер; жас балалары бар әйелдер; жас балаларды жалғыз тәрбиелеп отырған ер адамдар; елу сегіз және одан жоғары жастағы әйелдер; алпыс үш және одан жоғары жастағы ер адамдар.

2015 жылғы жаңа ҚПК-тің енгізілуімен медиатордың өкілеттігі кеңейтілді. Осы Кодекстің 85-бабына сәйкес, медиатор бұрын болғандардан басқа, тараптарға медиация тәртібімен

татуласуға қол жеткізу туралы келісім жасасуға жәрдемдесуге құқылы. Сонымен қатар, Заң медиатордың келесідей міндеттерін белгіледі:

- 1) медиация кезінде медиация тараптарының келісімімен ғана әрекет ету;
- 2) медиация басталғанға дейін медиация тараптарына оның мақсаттарын, сондай-ақ олардың құқықтары мен міндеттерін түсіндіру;
- 3) медиация рәсіміне байланысты өзіне белгілі болған мәліметтерді жария етпеу.

Осы ереженің 4-бөлігінде медиатордың арыз тіркелген және қылмыстық құқық бұзушылық туралы хабарлама түскен кезден бастап және үкім заңды күшіне енгенге дейін қылмыстық процестің кейінгі сатыларында тараптардың келісімімен медиация рәсімін жүзеге асыруға құқығы бар екендігі нақтыланды.

Осылайша, медиация институты қылмыстық процесте өз дамуын жалғастыруда. Сонымен бірге, Қылмыстық кодекстің жоғарыда аталған 68-бабында көзделген негіздер оңалтуға жатпайтындар тізімінде сақталуы бұл институттың ауқымын негізсіз қысқартатындығына сенімдіміз. Өйткені, мұндай негізде іс қысқартылған кезде туындайтын заңды шектеулер мен оңалту шығындары іс жүзінде қылмыстық жауапкершілікке тартылған көптеген адамдарды бітімгершілік пен медиацияны қолданудан тайдырады.

5. Процессуалдық келісім институтының заңнамалық дамуы

Реформаның бұл бағыты, бір жағынан, революциялық болды. Шын мәнінде, қылмыстық заңды бұзған әрбір адам үшін жазаның бұлтартпастығы идеясына негізделген кеңестік сот төрелігінің тұжырымдамасынан түбегейлі ерекшеленетін қылмыстық іс жүргізу қызметіндегі дербес бағыт беретін жаңадан тұтас бір институт құрылды.

Қылмыстық құқықтық қақтығысты процессуалдық келісім жасау арқылы шешудің жалпы идеясы (негізінен АҚШ-тың құқықтық жүйесінен алынған) процессуалдық нысанды жеңілдету және сондай-ақ қылмыстық процеске кінәні мойындау, қылмыстық қудалау органдарымен бірлесіп әрекет ету және соның салдарынан жасалған іс-әрекеттер үшін жазаның мөлшерін азайту үшін стандартты іс жүргізудің орнына осы нысанды таңдау мүмкіндігін енгіз болып табылды. Мемлекет үшін бұл процедура қылмыстық сот ісін жүргізуге жұмсалған сомадан көп ақша үнемдейді.

2015 жылғы ҚПК-де процессуалдық келісімдердің түрлерін бекітетін, екі тараудан тұратын 13-бөлім қарастырылған (кінәні мойындау туралы келісім немесе ынтымақтастық туралы келісім нысанында). Бөлім сондай-ақ, іс жүргізу келісімдерін жасасу шарттарын, мұндай келісімдерді жасаудың салдарын, оларды дайындау және прокурордың бекіту тәртібін бір-шама егжей-тегжейлі сипаттайды (ҚПК-тің 63-тарауы).

Осы бөлімнің жеке тарауы сот процесіне қатысушылардың құқықтары мен міндеттерін, осындай келісімнің мәні бойынша шешім қабылдау кезінде сотта іс жүргізу қызметін жүргізу тәртібін және процестің басқа да нюанстарын белгілейтін, соттағы ерекше татуластыру рәсімдерін реттейді. Заң іс жүзінде сот ісін жүргізудің ерекше іс жүргізу нысанын құрды.

Осы талдау шеңберінде бұл институттың барлық ерекшеліктерін егжей-тегжейлі сипаттау мүмкін емес, өйткені оны қолдану тәжірибесі кең және түсініксіз және жеке терең зерттеуді қажет етеді. Оны жүзеге асырудың ықтимал салдарын талқылау кезінде көптеген адамдарды, соның ішінде жазықсыз адамдарды тергеу статистикасын жақсарту үшін процессуалдық келісімдер жасасуға мәжбүрлеу және басқа да заңсыз себептер туралы болжамдар айтылды.

Дегенмен, заң шығарушы мұндай келісімдерді жасау және сот арқылы қарау кезінде қорғау құқығын жеткілікті түрде қамтамасыз ету арқылы бұл тәуекелдердің көпшілігін болдыртпады. Іс жүзінде мұндай келісімдердің еріктілігі кәсіби заңгердің қатысуымен қамтамасыз етіледі, прокуратура мен сотта тексеріледі және сирек күмән тудырады.

Өткен жылдардағы оны қолданудың жалпы нәтижелерін бағалай отырып, келесі қорытындыларды жасауға болады: күшті құқық қорғау лоббисінің ықпалымен заңда белгіленген бұл мекеме қылмыстық қудалау органдарының өздеріне пайдалануға ыңғайлырақ; мұндай процессуалдық келісімдерді жасау мүмкіндігі толығымен олардың еркіне байланысты; бұл ретте қорғаушы берген процессуалдық келісімді жасау туралы өтінішхатты қанағаттандырудан бас тартуға немесе келісімді прокурор бекітпеуге, сотта өтпеуіне кепілдіктер жоқ; бірақ бұл ретте мұндай өтінішхат беру фактісі күдіктінің, айыпталушының өзіне қарсы қолданылмайды.

Сонымен қатар, іс жүзінде, әдетте, процессуалдық келісімнің мәтінін прокуратура дайындайды және олармен келісу немесе келмеу қорғау тарапында қалады. Бұл тараптардың теңдігінің пайдасына және бұл процедураның «транзакциялық» сипатына күмән тудыратынының айқын дәлелі болып табылады.

Күдіктілердің сотта ақталу мүмкіндігінің аз екенін біле отырып, мұндай келісімдермен келісуге мәжбүр болуы сирек емес және бұл институт екі негативтің арасынан біреуін таңдау ниетіне көбірек ұқсайды. Қазақстанда ақтау үкімдерінің саны өте төмен болып қалып отыр.

6. Қылмыстық істер бойынша тек айыпталушылар мен күдіктілерге ғана емес, жәбірленушілер мен куәларға да білікті заң көмегін көрсету тетіктерін одан әрі жетілдіру

Бұл бөлімдегі заңнамадағы ең түбегейлі өзгеріс қылмыстық процеске мүлде жаңа субъект — қорғауға құқығы бар куәгердің енгізілуі болды. Бұл талдауда аталған процеске қатысушы қылмыстық істі қозғау сатысының күшін жою контекстінде атап өтілді. Дегенмен, мәселені кеңірек қарастыратын болсақ, «күдікті» деп аталатын куәгерге қорғау құқығын беру, шын мәнінде, қылмыстық процестің орбитасына қатысатын тұлғаның айғақ беру үшін қорғану құқығын қамтамасыз ету мәселесінде үлкен қадамды білдіретіндігі анық.

Іс жүзінде мұндай адамды іс бойынша куәлік беруге мәжбүрлеудің заңды мүмкіндігі алынып тасталады, өйткені толыққанды қорғаушы мәртебесі бар адвокаттың қатысуымен жауап алу мүмкіндігіне кепілдік беріледі, сондай-ақ айғақ беруден бас тартқаны үшін қылмыстық жауаптылықты жоққа шығарады. Сонымен қатар, қорғауға құқығы бар куә қылмыстық процеске толыққанды қатысушының басқа да көптеген өкілеттіктеріне ие болды: сараптамаларды тағайындау туралы қаулылармен және олардың қорытындыларымен танысу; өзіне қарсы айғақтар беретін адамдармен бетпе-бет келгенде және т.б. Іс жүзінде бұл оның процессуалдық мәртебесін субъектіден процеске толыққанды қатысушыға, яғни іске өз мүддесі бар және оны қорғайтын тұлғаға айналдырады.

1997 жылғы Қылмыстық іс жүргізу кодексінде кәмелетке толмаған немесе физикалық немесе психикалық жай-күйіне байланысты өз құқықтары мен заңды мүдделерін өз бетінше қорғау мүмкіндігінен айырылған жәбірленушілерге білікті заң көмегін алу құқығына кепілдік берілген. Бұл жағдайларда жәбірленушінің өкілі ретінде жәбірленуші немесе оның заңды өкілі сайлаған адвокат жіберіледі. Егер адвокатты жәбірленушінің өзі немесе оның заңды өкілі шақырмаса, адвокаттың қатысуын қылмыстық процесті жүргізуші орган қаулы шығару арқылы қамтамасыз етеді. Қаулы облыстың, республикалық маңызы бар қаланың, астананың адвокаттар алқасына немесе оның құрылымдық бөлімшелеріне орындау үшін жіберіледі және ол келіп түскен сәттен бастап жиырма төрт сағат ішінде орындалуға жатады.

2015 жылғы ҚІЖК-нің 76-бабында адвокаттың көмегін алуға құқығы бар жәбірленушілер тізімінде жоғарыда аталғандардан басқа сот ісін жүргізу тілін білмейтін тұлғалар да енгізілген. Бәлкім, дәл осы романды Тұжырымдама ережелерін жүзеге асырудың бір түрі ретінде қабылдау керек.

Тұтастай алғанда, осы бөлімдегі Тұжырымдаманың ережелері айтарлықтай дәрежеде жүзеге асырылды және кейбір қылмыстық-процессуалдық институттардың жүйелік деңгейде түбегейлі өзгеруіне әкелді деп қорытынды жасауға болады. Осылайша, атап айтқанда, процеске қорғау құқығы бар куәны енгізу азаматтарды қылмыстық процестің орбитасына бірінші кезекте тарту кезінде жеке тұлға құқықтарының қосымша кепілдіктерін жасады, сондай-ақ қылмыстық істерді тергеудің бастапқы сатыларында барлық тараптардың мүмкіндіктерін белгілі бір дәрежеде түсіндіріп берді.

Тұжырымдамады: *«Жедел-ізвестіру қызметін жүзеге асыруда заңдылықты, азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын қатаң сақтау маңызды міндет болып табылады. Осыған байланысты азаматтардың құқықтары мен бостандықтарына кепілдік беру жүйесін күшейту, жеке өмірге қол сұғылмауды, жедел-ізвестіру қызметінің құралдары мен әдістерін заңсыз пайдаланғаны үшін жауапкершілікті қамтамасыз ету қажет. Осы тұрғыда жеке өмірге қол сұғылмаушылық түсінігін анықтаудың дәлелді құқықтық тәсілдерін әзірлеу қажет»* — деп көрсетілгеніне қарамастан, заңнамадағы және құқық қолдану тәжірибесіндегі кейбір олқылықтар мемлекеттің жеке өмірге қол сұғылмаушылық құқығын және басқа да негізгі адам құқықтарын құрметтеу дәрежесіне күмән келтіруде.

Мәселен, 2015 жылғы Қылмыстық іс жүргізу кодексіндегі жасырын тергеу әрекеттерін жүргізу тәртібі мен жүргізу тәртібін және кейіннен осы әрекеттерге санкция беруді тергеу соттарының құзыретіне беруді реттеу заң шығарушының жеке өмір саласына негізсіз қол сұғуға қарсы іс жүргізу кепілдіктерін жасауға әрекетін көрсетеді.

Алайда, шын мәнінде, мұндай, оның ішінде негізсіз, басып алудан қорғаудың түбегейлі жүйесі жоқ. Өйткені жасырын тергеу әрекеттерінің институтымен қатар, 1990 жылдардың соңынан бастап тиісті заңмен реттелетін арнайы жедел-ізвестіру іс-шараларын жүргізу мүмкіндігі өзгеріссіз дерлік сақталуда. Бұл іс жүзінде оның қылмыстық-процессуалдық үнсіз егіздерінің барлық заң-шектеушілік әлеуетін қайталайды. Бұл ретте мұндай жедел шараларды жүзеге асыруға санкцияны неғұрлым объективті тергеу судьясы емес, қылмыстық қудалау органдарының өкілі — прокурор береді. Осыған байланысты, Тұжырымдама ережелерінің бұл бөлігінде іс жүзінде жүзеге асырылмай, декларативті деңгейде қалды деп есептейміз.

Қорытындылар

2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасының ережелері көбінесе заңнамада және оны қолдану тәжірибесінде көрініс тапқан. Сонымен қатар, реформалардың кейбір бағыттары мен жаңадан құрылған институттардың әлеуеті жүйелі себептерге байланысты тиісінше іске асырылмады: сот билігінің тәуелсіздігінің болмауы; қылмыстық процесті жүргізуші органдардың қызметін бақылау мен бағалаудың ескірген жүйелері; қоғам мен қарапайым азаматтардың мүдделерін есепке алмай, құқық қорғау лоббисінің күшті ықпалымен қылмыстық іс жүргізу заңнамасының жаңалықтарын қабылдау. Соңғы факт қылмыстық сот төрелігі саласындағы көптеген түбегейлі реформалардың жартыкештігін және толық еместігін түсіндіреді. Осы саладағы заңнама мен тәжірибені одан әрі ізгілендіру және ұтымды ету қажеттілігі күмән тудырмайды.

II. 2030 ЖЫЛҒА ДЕЙІНГІ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТТЫҢ ЖАҢА ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ЖОБАСЫНА СЫНИ ШОЛУ

Бұл талдау сарапшының жиырма жылдан астам заңгерлік тәжірибесінің нәтижесінде қалыптасқан жеке пікіріне, сондай-ақ заңнаманы зерделеуге және еліміздегі қылмыстық сот ісін жүргізу нәтижелері туралы ашық мәліметтерге негізделген.

Талдау қылмыстық процестің теориясы мен тәжірибесі бойынша дайындалған және 2021–2030 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасы жобасының ережелерін зерделеуге бағытталған Құқықтық саясатты зерттеу орталығына арналған жазбаша заңгерлік кеңес болып табылады.

Сарапшыларға келесі сұрақтар қойылды:

- 1) *Саладағы негізгі проблемалық мәселелер қандай және 2030 жылға дейінгі жаңа Тұжырымдаманың жобасы олардың оңтайлы шешімін ұсына алады ма?*
- 2) Тиісті құқық саласын дамытудың халықаралық стандарттары мен озық тәжірибелерін ескере отырып, қандай шешімдерді ұсынуға болады?

Бірінші сұраққа жауап бере отырып, біз саланың келесі іргелі мәселелерін атап өтуді қажет деп санаймыз.

1. Сот билігінің жеткіліксіз тәуелсіздігі және соның салдарынан соттар қызметіндегі айыптау бағыттылығы, қылмыстық сот төрелігінің әділеттілігінің жекелеген принциптерінің сақталмауы. Процестің сотқа дейінгі сатысындағы тергеу соттарының адам құқықтарын сақтау функциясының төмен көрсеткіштері

Тәуелсіз сот болмаса, әділ сот төрелігін жүзеге асыру мүмкін емес. Бұл адамзат өркениетінің бүкіл тарихымен расталған бұлтартпас ақиқат. Мемлекеттік айыптау мен қорғауға бірдей құрметпен қарауға қабілетсіз сот дұрыс та, адал да бола алмайды.

Біздің елімізде сот билігінің тәуелсіздігінің болмауы негізінен судьяның өз мәртебесін алуының жалпы шарттарына, сондай-ақ судьяларды өз қызметін жүзеге асыруда басқарудың ішкі тетіктерінің болуына байланысты.

Бұл мәселені қоғамдық талқылауда Қазақстандағы сот билігінің қалыптасуы іс жүзінде атқарушы биліктің күшті ықпалымен жүріп жатқаны және іс жүзінде оның бақылауында екендігі біраз айтылған болатын. Осыған байланысты, судьялар өз өкілеттіктерін ала отырып, олардың заңды иммунитетіне жеткілікті дәрежеде сенім білдірмейді. Бұл олардың қылмыстық қудалау мен әкімшілік органдарға қарсылық тудыратын шешімдер қабылдау мүмкіндігін шектейді.

Бұл проблема қылмыстық процестік емес, конституциялық болып табылады. Бұл саяси-құқықтық сипаты мемлекеттік құрылымды одан әрі демократияландыру, билікті бөлу жүйесін нығайту және билік тармақтары арасындағы өзара әрекеттестікте тежеу мен тепе-теңдік механизмін дамыту мәселелерімен тікелей байланысты екенін білдіреді. Бұл мәселенің егжей-тегжейлі талдауын Қазақстан Республикасындағы адам құқықтары жөніндегі 2017–2021 жылдарға арналған Ұлттық іс-қимыл жоспары жобасының 14-бөлімінде зерделеуге болады⁴⁸.

⁴⁸ Толығырақ мынаны қараңыз: Қазақстан Республикасындағы адам құқықтары жөніндегі 2017–2021 жылдарға арналған ұлттық іс-қимыл жоспары. Жоба. 267–279 беттер. Келесі сайтта жарияланған: https://bureau.kz/monitoring_2/nacionalnyi_plan_deistvii_rk_po_pravam_cheloveka/nacionalnyi_plan_deistvii_v_oblasti_prav_cheloveka_2017-2020/.

Сот билігін қалыптастыруға атқарушы биліктің шектен тыс ықпалы ғана емес, судьяларды соңғысына тәуелді етеді. Сот жүйесінің өзінде судьяларды басқарудың олардың тәуелсіздігін шектейтін тетіктері бар. Мысалы, сот бюрократиясының судьялардың қызметін бұзылған сот шешімдерінің санына негізделген, судьялардың мансаптық өсуіне тікелей әсер ететін және басқа да формальды параметрлер бойынша қолданылатын жүйе судьяларға жасырын бақылау және олардың тәуелсіздігін жою тәсілі болып табылады. Судьялар жоғары тұрған органдарға ұнамсыз шешімдер қабылдаудан аулақ болады, өйткені күшін жою жұмыстағы ақау ретінде қабылданады және болашақта олар үшін жағымсыз салдарға әкелуі мүмкін.

Судьялардың тәуелсіздігінің тағы бір проблемасы — атқарушы билік басшылығы тағайындайтын сот төрағаларының қолында биліктің негізсіз кең көлемде шоғырлануы болып табылады. Бұқаралық ақпарат құралдарында судьялардың сот төрағалары мен жалпы жүйе тарапынан жасалған қысым мен мәжбүрлеуге қатысты тікелей шағымдану фактілері көптеп кездеседі⁴⁹. Бұл, шынын айтсақ, қиянатты тәжірибе екені анық. Судьялар мойынсұнғыш сарбазға айналып, ешкімге, соның ішінде сот төрағасына бағынбауы керек. Бұл құқықтық және демократиялық мемлекеттегі сот билігінің рухы мен табиғатына анық қайшы келеді.

Айта кету керек, сот тәуелсіздігі мәселелері де жоғары халықаралық деңгейде атап өтілуде. Осылайша, атап айтқанда, БҰҰ-ның Адам құқықтары жөніндегі комитетінің Қазақстан Республикасының екінші мерзімді баяндамасына қорытынды ескертулерінде былай делінген: *«37. Комитет әлі де болса (CCPR/C/KAZ/CO/1, 21-тармақты қараңыз) заң жүзінде де, іс жүзінде де сот билігінің тәуелсіздігін қамтамасыз ету бойынша шаралардың жоқтығына алаңдайды. Атап айтқанда, мыналар алаңдатады: а) судьяларды іріктеу және тәртіптік жауапкершілікке тарту рәсімдері Президенттің Жоғарғы Сот Кеңесінің мүшелерін тағайындауға қатысуына байланысты атқарушы билік тарапынан заңсыз араласуға жеткілікті кепілдік бермейді; б) судьяларды тәртіптік жазаға тартудың құқықтық негіздері, атап айтқанда Конституция талаптарын орындамау, бұлыңғыр, ал судьялар болмашы бұзушылықтар немесе заңды түсіндірмеу үшін жазалануы мүмкін; в) сот жүйесінде сыбайлас жемқорлық бар; және д) айыптаушы тарап азаматтық және қылмыстық сот ісін жүргізуде кең өкілеттіктерді сақтайды, бұл сот ісін жүргізудегі тараптардың теңдігі принципіне бұзады. Бұдан басқа, Комитет тұрақты өсімге қарамастан, ақтау үкімдерінің саны әлі де өте төмен екендігіне алаңдаушылық білдіреді (CCPR/C/KAZ/CO/1, 22-тармақты қараңыз)».*

Біріккен Ұлттар Ұйымының Адам құқықтары жөніндегі комитеті тізбелеген мәселелер іс жүзінде қылмыстық сот төрелігінің негізсіз қатал және репрессиялық тәжірибесінің қалыптасуына әкеледі. Мәселен, тәуелсіз Қазақстанда ақтау үкімдерінің саны соттар қараған қылмыстық істердің жалпы санынан ешқашан бес пайыздан аспаған. Сонымен қатар көптеген дамыған құқықтық жүйелерде соттардағы ақтау үкімдерінің саны Қазақстандағыдан бірнеше есе көп⁵⁰.

Судьялардың қызметіндегі басым айыптау бағыттылығының айқын дәлелі төмендегі кестеде жинақталған деректер болып табылады. Оның мазмұнынан 2020 жылы сылтаулардың онсыз да төмен пайызы өткен жылмен салыстырғанда күрт төмендегені анық⁵¹.

⁴⁹ Мысалы, қараңыз: <https://informburo.kz/mneniya/nazarbek-igilikov/groznyy-i-vlastnyy-sudya-raysuda-vsego-lish-mask-a-za-ko-toroy-pryachetsya-zapugannyi-chelovek.html>.

⁵⁰ Алексей Трошевтін қараңыз. Судьялар қалай тұтқындайды және ақтайды: қылмыстық іс жүргізудегі кеңестік мұра. Судьялар қалай шешім қабылдайды: заңды эмпирикалық зерттеу / Ред. В. В. Волкова. — М.: Жарғы, 2012. 52-б.

⁵¹ Мәліметтер 2013–2020 жылдарға арналған №1 нысан бойынша бірінші сатыдағы соттардың қылмыстық істерді қарау жөніндегі жұмысы туралы есептен алынған // https://www.qamqor.gov.kz/portal/page/portal/POPageGroup/Services/Pravstat?_piref36_258157_36_223082_223082.__ora_navigState=eventSubmit_doSearch%3D%25D0%259F%25D0%25BE%25D0%25B8%25D1%2581%25D0%25BA%26p_YEAR%3D2020%26p_MONTH%3D12%26p_AREA%3D190000%26p_REG%3D1900__%26p_DEP%3D002%26page%3Dmode_report%26currPage%3D1&_piref36_258157_36_223082_223082.__ora_navigValues=.

Жылдар	Есепті кезеңге келіп түскен істер	Аяқталған істердегі тұлғалар саны	Үкім шығару істері қаралды	Қазылар алқасымен қаралды	Сотталған тұлғалар	Ақталған тұлғалар	Алқабилермен ақталған адамдар	Тоқталған істердің жалпы саны	Өздеріне қатысты қылмыстық істер тоқталған тұлғалар
2013	48 068	56 615	21 833	190	26 968	507	30	20 922	23 534
2014	43 876	51 251	20 571	64	25 079	478	3	18 461	20 465
2015	49 216	55 487	28 031	42	31 603	743	2	16 517	18 440
2016	48 629	56 136	27 989	47	31 823	886	8	16 526	18 864
2017	56 122	65 000	29 378	72	33 671	865	3	20 713	23 422
2018	49 097	56 867	27 817	44	31 652	875	6	15 533	17 779
2019	38 053	43 617	24 026	48	27 156	877	7	9 538	11 051
2020	37 758	42 400	26 423	42	29 882	469	1	9 538	7 426

Қылмыстық сот ісін жүргізу тәжірибесінің негізсіз ізденіс екенін көрсететін тағы бір жанама дәлел тергеу соттарының қамауға алу санкцияларын беру статистикасы болып табылады. Тергеу судьясы өз өкілеттігі бойынша қылмыстық қудалау органын қамауға алудан гөрі басқаша, жеңілрек бұлтартпау шарасын қолдануға міндеттейтінін еске салуға мәжбүрміз. Дегенмен, статистика келесі көрсеткіштерді көрсетеді⁵².

Жылдар	Тергеудің бұлтартпау шарасын қолдану туралы өтінішхаттары қанағаттандырылды — қамауға алу (%)
2016	95,3%
2017	93,4%
2018	92,1%
2019	87,9%
2020	86,5%

Мұндай санкциялар саны azдап азайған кезде, қылмыстық сот ісін жүргізуде бұл ең қатаң бұлтартпау шарасын қолданумен тергеу судьяларының келісімінің әлі де жоғары пайызына назар аудару қажет. Өз міндетіне сәйкес адамның негізгі құқықтарын, оның ішінде жеке бас бостандығын қорғауға міндеттелген тергеу судьялары істердің басым көпшілігінде бұл мәселеде қылмыстық қудалау жағына шығатыны анық.

Еркін нарықтық экономикасы бар демократиялық мемлекет үшін меншікке қол сұғылмаушылық құқығы сияқты маңызды құқықты қамтамасыз ету тұрғысынан да шамамен осыған ұқсас көрініс қалыптасуда. Қылмыстық процестің сотқа дейінгі сатысында мүлікке тыйым салу туралы арыздарды қанағаттандыру пайызы айтарлықтай жоғары болып қалуда⁵³.

⁵² Мәліметтер Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының сайтынан алынды // <https://sud.gov.kz/rus/node/274032>.

⁵³ <https://sud.gov.kz/rus/node/274032>.

Мерзім	Тергеу органдарының мүлікке тыйым салу туралы өтініштері қанағаттандырылды	Пайыздық ара-қатынас (%)
2015	2367	95%
2016	2347	96%
2017	2076	94%
2018	1407	79%
2019	1201	77%

Бұл ретте Тұжырымдаманың 4.3-тармағында мына жайтқа назар аударамыз: *«Азаматтар мен олардың әл-ауқаты басты құндылықтар болып табылатын мемлекеттік басқарудың сервистік және «адамға бағытталған» моделін қалыптастыру мемлекеттік басқару жүйесінде елеулі трансформациялық өзгерістерді талап етеді»*. Бұл, оның ішінде қылмыстық процесте меншікке қол сұғылмаушылық кепілдіктерін күшейтуді көздейтіні анық.

Сот демократиясының, оның сот төрелігін жүзеге асырудағы тәуелсіздігінің тағы бір маңызды параметрі болып алқабилер алқасының даму деңгейі табылады. Тұжырымдаманың 4.2-тармағында келесінің көрсетілгені атап өткен жөн: *«Азаматтық қоғамның қалыптасуы мен демократияның дамуы өзара тығыз байланысты екені белгілі. Азаматтарды басқаруға кеңінен тарту мемлекет пен қоғам арасындағы түсіністік пен келісім көпірін нығайтуға көмектеседі. Осыған байланысты азаматтық қоғам институттарын, оның ішінде мемлекеттік органдардың қызметіне қоғамдық бақылауды күшейту арқылы кешенді дамыту үшін заңнамалық базаны одан әрі жетілдіру ерекше өзекті болып қала береді»*. Қылмыстық процесте азаматтық қатысудың мұндай элементі және қылмыстық процеске халықтық бақылау нысаны қылмыстық істер бойынша алқаби ретінде қарапайым азаматтардың жұмысы екеніне сенімдіміз.

Сол жерде, Тұжырымдамада былай делінген: *«Құқықтық даму мемлекет пен оның институттарының эволюциялық дамуының ең маңызды шарты ретінде саяси тұрақтылық принципіне негізделуі керек, ең маңызды адам құқықтарының қорғалуының кепілі болып табылады...»*. Дәл қазылар алқасы оның алдыңғы шебіндегі саяси тұрақтылықты қамтамасыз ететін элемент — оның құқық қорғау органдары ұсынатын мемлекет пен азаматтық қоғам өкілі ретіндегі тұлға арасындағы байланыс нүктесі болып табылады деп есептейміз.

Өкінішке орай, «Бес институционалдық реформаны жүзеге асыру жөніндегі 100 нақты қадам» Ұлт жоспарының ережелерін іске асыру іс жүзінде сәтсіз болды: *«Алқабилер сотының қолдану аясын кеңейту. Алқабилер соты міндетті болуы тиіс қылмыстық істер санаттарын заңнамамен анықтау»* (21-ші қадам). Алқабилер алқасының юрисдикциясын кеңейту 2023 жылға дейін шегерілді, өйткені тең тұлғалардың сот талқылауы құқығы қазірдің өзінде, шын мәнінде, әрқашан маңызды емес. Алқабилер сотында қаралған істердің саны тұрақты түрде азайып келеді, ал ақтау үкімдерінің пайызы статистикалық деректермен жоғарыда келтірілген кестеден төмендегідей нөлге жақындап келеді.

Соңғы жылдары қалыптасқан алқабилер соттары шығарған ақтау үкімдерін бірнеше рет жоюдың өте зиянды тәжірибесі, сондай-ақ алқабилер сотының классикалық (англо-американдық) үлгісін қолдану туралы пікірталастың нақты қысқаруы осы саладағы сот реформасының деградацияланғанының дәлелі болып табылады.

Бұл түбегейлі қате көзқарас екеніне сенімдіміз, өйткені алқабилер соты соттың тәуелсіздігін нығайтудың тиімді құралы бола алады. Сот төрелігінің нақ осы түрі сот шешімдерінің әділдігі үшін жауапкершілікті мемлекет пен оның қарапайым азаматтары арасында бөлуге

және сол арқылы осы саладағы қордаланған қоғамдық-саяси шиеленісті жоюға мүмкіндік берер еді.

Алқабилер сотының құзыретін түбегейлі кеңейту, оның классикалық үлгісін барлық ауыр және аса ауыр қылмыстар бойынша істерге, тіпті азаматтық істердің жекелеген санаттарына енгізу еліміздегі сот билігінің тәуелсіздігін нығайтудағы үлкен серпіліс болуы мүмкін деп есептейміз. Өкінішке орай, қазіргі таңда қазылар алқасының реформасы өз мақсатына жеткен жоқ. Адамгершілігі мол, тиімді мекеменің әлеуеті елімізде сұранысқа ие болып табылмайды.

2. Қылмыстық процесте, әсіресе оның сотқа дейінгі сатыларында қорғаушының жеткіліксіз тиімді және сәндік рөлінен тұратын қорғаныс құқығы мен білікті заң көмегінің жеткіліксіз қамтамасыз етілуі. Адвокаттардың бостандығының жоқтығы және олардың қылмыстық сот ісін жүргізудегі қызметіне кепілдіктердің тиімсіздігі

Тәуелсіз және әділ сотсыз құқықтық және демократиялық мемлекет болуы мүмкін емес. Ал бәсекелестік пен тараптардың теңдігі қамтамасыз етілген жерде ғана әділ сот болады. Осы әділеттілік принципін сақтау ғана әркімнің қорғалу құқығына кепілдік береді. Алайда, тәуелсіз адвокаттық қызмет болмаған жерде тараптардың бәсекеге қабілеттілігі мен теңдігі және қорғану құқығы мүмкін емес. Адвокаттың құқықтық мәртебесі тиісті дәрежеде құрметтелмейінше әділ сот болуы мүмкін емес.

Адвокатура, өкінішке орай, демократиялық мемлекетте сенім артуға құқылы орынға ие болып табылмайды. Қазіргі уақытта заң адвокаттық лицензиядан айыруға адвокаттар алқасының өзінің тәртіптік органдарының пікірін есепке алмай-ақ рұқсат береді. Адвокаттарда олардың иммунитетіне сенімді кепілдіктер жоқ; кәсіби қорғаушылардан өздерінің процестік міндеттерін орындауына байланысты өздеріне белгілі болған мән-жайлар бойынша куәретінде жауап алу әрекеттері орын алуда; заң кеңселерінде тінту, сондай-ақ кәсіби міндетін атқарып жүрген адвокаттарға күш қолдану фактілері бар.

Адвокаттар алқасы делегаттарының республикалық конференциясы қабылдаған қарарда атап өтілгендей, «...соңғы уақытта бірқатар мемлекеттік органдардың іс-әрекетінде адвокаттардың құқықтарын бұзу үрдісі күшейіп, адвокаттық қызметтің кепілдіктеріне және адвокатураның тәуелсіздігіне көптеген бұзушылықтар орын алуда. Адвокаттардың жұмысына кедергі келтіру және адвокат-клиенттің құқықтарын бұзу жағдайлары жиілеп барады. Адвокаттарды қылмыстық істерге қорғаушы ретінде қатысудан шеттету үшін олардан заң көмегін көрсету мән-жайлары бойынша жауап алуға шақырылады, қызметтік және тұрғын үй-жайларда тінтулер жүргізіледі, оларға қатысты жедел және жасырын тергеу әрекеттері жүргізіледі... Әлеуметтік желілер мен бұқаралық ақпарат құралдарында заңгерлердің заңдылық, құқықтық реформа және адам құқықтарын сақтау мәселелері бойынша еркін сөйлеу құқығына қол сұғу әрекеттері жасалуда. Халықаралық конференциялар мен басқа да қоғамдық іс-шаралар кезінде адвокаттарды кемсіту фактілері орын алды. Мемлекеттік құқықтық бағылымдардың беттерінде сот билігінің жекелеген өкілдері адвокаттардың қызметіне араласу және оларға экономикалық қысым көрсету мақсатын көздеп, адвокатураның тәуелсіздігіне қарсы бағытталған ой-пікірлерін білдіреді...».

БҰҰ-ның Адам құқықтары жөніндегі комитеті Қазақстан Республикасының екінші мерзімді бағамдамасына қорытынды ескертулерінде адвокаттарға олардың кәсіби қызметіне байланысты қорқытулар, шабуылдар мен қорқытулар болып жатқаны туралы ақпаратқа алаңдаушылық білдірді.

Қорғау құқығы әлі де әртүрлі тәсілдермен бұзылады, оның бірі — өз таңдауы бойынша адвокатқа қол жеткізу құқығын шектеу. Бұл әдістердің ішіндегі ең сорақысы — күдіктінің өзі таңдаған адвокаттың мемлекеттік құпияларды білуге рұқсаты жоқ деген себеппен қорғауға

тыйым салуы. ҚПК адвокаттарды мұндай рұқсат алуға міндеттемейді. Мемлекеттік құпияларға рұқсат алу тәртібі ашық дереккөздерде жарияланбаған нұсқаулықпен реттеледі, рұқсаттың өзі ұлттық қауіпсіздік органдары қызметкерлері жүргізген адвокаттың арнайы тексеруінің нәтижелері бойынша ғана беріледі. Осылайша, адвокаттың процессуалдық қарсыластары оған мұндай рұқсат беру немесе бермеу, демек, оның іс бойынша іс жүргізуге қатысуына рұқсат беру-бермеуді өздері шешеді. Бұл қылмыстық процестегі тараптардың теңдігі принципіне анық қайшы келеді, сондықтан мұндай процесті әділетсіз және біржақты етеді.

Қазақстан Республикасының екінші кезеңдік баяндамасына Қорытынды ескертулерде «39. Комитет мемлекеттік құпияларға қатысты істерде (CCPR/C/KAZ/CO/1, 20-тармақты қараңыз), адвокаттар, сонымен қатар, өз клиенттерінің мүддесін қорғамас бұрын, үкіметтің рұқсатын алуы қажет болған жағдайда, олардың таңдауы бойынша адвокатқа қол жеткізуге негізсіз шектеулерге алаңдаушылық білдіреді (2 және 14-баптар)» деп көрсетілген.

Қорғау құқығын бұзудың тағы бір түрі — адвокаттың құқық қорғау органына жеткізілген клиентке уақтылы физикалық түрде қол жеткізбеу болып табылады. Тәжірибелі заңгерлердің әрқайсысы тергеу органының қақпасының алдында қамаудағы адаммен бірден кездесуге босқа әрекеттеніп, сағаттап тұруға мәжбүр болғанын көптеген мысалдар келтіре алады. Бұл архаикалық және жол берілмейтін тәжірибені заңнамалық түзету азаптау, қиянат жасау және куәлік беруге заңсыз мәжбүрлеу фактілерін айтарлықтай азайтатыны анық.

Заңда адвокаттардың кабинеттерінде тінтуге тікелей тыйым салынбаған, адвокаттың куәлік иммунитеті мезгіл-мезгіл бұзылып жатады. Қорғаныс құқығы мен білікті заң көмегін алу құқығын жүзеге асыруға қатысты бұл үйінді проблемалар шешілуі тиіс екені анық.

3. Сотқа дейінгі іс жүргізудің бюрократиялығы мен ауырлығы, тергеу органдарын қылмыстық процеске қатысушы азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын сақтауға мәжбүрлеудің тиімді тетіктерінің жоқтығы, қылмыстық іс жүргізу заңнамасының тұрақсыздығы.

Бас бостандығынан айыруға байланысты бұлтартпау шаралары қолданылмаған істерді тергеу жылдарға созылуы мүмкін. Сонымен қатар, қылмыстық процестің орбитасына тартылған, қорғауға құқығы бар куәгер немесе күдікті мәртебесіндегі адамдар психикасы мен денсаулығы үшін осы өте қиын құқықтық жағдайда бұрыннан бар.

Тергеудің «ақылға қонымды» мерзімі түсінігі іс жүзінде қылмыстық қудалау органдарының өздеріне қолайлылық ұғымына айналды, өйткені бұл «ақылға қонымды» мерзімдерді қылмыстық жауаптылықтың ескіру мерзіміне дейін ұзарту мүмкіндігі бар. Ескіру мерзімі тиісті материалдық-құқықтық сипатқа ие болса, олардың болуы түсінікті болса, онда оларды тергеу мерзімдерімен байланыстыру соңғысын негізсіз ұзартады. Ақылға қонымды мерзімдерді де уақытында ұзартуға болмайтыны анық, әсіресе, егер ол қылмыстық процесте қолданылуы мүмкін қатаң құқықтық шектеуге байланысты болса. Тергеу мерзімдері заңда нақты белгіленіп, олардың аяқталуына қарай күдіктілердің кінәсі сол уақытқа дейін дәлелденбесе, қылмыстық қудалау ақтау тәртібімен тоқтатылуы тиіс.

Алайда, кейде қылмыстық процесте жәбірленушілердің жағдайы жақсы емес. Кейбір жағдайларда олар да күрделі қылмыстық істерді толық және жан-жақты тергеуге әдетте қабілетсіз және мүдделі емес, жансыз бюрократиялық машинаның алдында жылдар бойы өз істерін дәлелдеуге мәжбүр. Бұқаралық ақпарат құралдарында, әлеуметтік желілерде көптеген қылмыстарды, соның ішінде жыныстық сипаттағы қылмыстарды тергеудің сапасы мен жылдамдығының төмендігі туралы шағымдар көптеп түсуде.

Тергеушілердің іс-әрекеттеріне прокуратураға, тіпті тергеу соттарына шағымдану рәсімдері көбінесе тиімсіз және дер кезінде рәсімделеді. Бұл процедуралардың кемшілігі бюрократия,

біржақтылық, кәсіпқойлықтың төмендігі, үстірттік және айыптаушылдық болып табылады. Шағымдарды қарау көбінесе формальды, техникалық сипатта болады, шағымдарға жауаптар көбіне бос және нашар дәлелді болады.

Қолданыстағы заңнамада көзделген алдын-ала тергеу деректерін жария еткені үшін жауапкершілік процеске қатысушылардың құқық қорғау жүйесіндегі қоғамдық бақылауға жүгіну мүмкіндігін шектеуге мүмкіндік береді және заң мен адам құқықтарын өрескел бұзу фактілерін жария етуге мүмкіндік бермейді.

Осы талдаудың авторына қойылған екінші **сұрақтың жауабын** БҰҰ Комитетінің Қазақстанның екінші мерзімді баяндамасына қатысты бұрын айтылған ескертулері негізінде ішінара тұжырымдауға болады, оған сәйкес: *«Қатысушы мемлекет сот билігінің тәуелсіздігін заң жүзінде де, іс жүзінде де қамтамасыз ету және судьялардың құзыреттілігіне, тәуелсіздігіне және өзгермейтіндігіне кепілдік беру үшін барлық қажетті шараларды қабылдауы керек. Ол, атап айтқанда келесілерді жүзеге асыруы тиіс:*

- a) атқарушы биліктің сот жүйесіне орынсыз араласуының барлық нысандарын жою және мұндай айыптауларды тиімді тексеру;*
- b) сот жүйесіндегі сыбайлас жемқорлықпен күресу және кінәлілерді, соның ішінде тартылуы мүмкін судьяларды қудалау және жазалау бойынша күш-жігерді күшейту;*
- c) судьяларды сайлау процесіне басшылық жасау үшін құрылған Жоғары Сот Кеңесінің толық тәуелсіз болуын және толық ашықтықта жұмыс істеуін қамтамасыз ету және осы мақсатта Кеңес мүшелерінің көпшілігін соттың өзін-өзі басқару органдары сайлайтын судьялар болуын қамтамасыз ету үшін оның құрамын қайта қарауды қарастыру;*
- d) сот жүйесіндегі тәртіпті тәуелсіз орган қадағалап отыру үшін шаралар қабылдау; судьяларға қатысты тәртіптік жауапкершілікке тартудың, оның ішінде қызметінен босатудың негіздерін түсіндіру, тәртіптік істерді қарау кезінде заңды процестің сақталуын және берілген тәртіптік жазаларды соттың тәуелсіз қарауын қамтамасыз ету;*
- e) Бас прокуратураның іс-әрекеттері сот билігінің тәуелсіздігіне нұқсан келтірмеуі және сот ісін жүргізуде тараптардың теңдігі принципінің қатаң сақталуы үшін оның өкілеттіктерін қайта қарау;*
- f) адвокаттардың іс жүзінде тәуелсіздігін қамтамасыз ету үшін жеткілікті кепілдіктерді қамтамасыз етеді; адвокаттарды қудалау немесе қудалау немесе олардың жұмысына орынсыз араласу болуы мүмкін кез келген әрекеттерден аулақ болуға және мұндай әрекеттер үшін жауаптыларды жауапкершілікке тарту».*

Қылмыстық сот ісін жүргізуді реформалау тұжырымдамасының жалпы алғанда қолданыстағы заңнаманы жетілдіруге бағытталған 4.10-тармағында айтылған идеялардың рухы мен мазмұны жағынан неғұрлым техникалық екендігіне назар аударуға мәжбүрміз; сонымен бірге олар қылмыстық іс жүргізу күн тәртібінде бұл проблемалар ерекше өткір болғанымен, құқық қолдану сипатындағы мәселелерге көңіл бөлмейді. Бұл мәселелердің тізбесі Тұжырымдаманың ең соңында табиғатты қорғау заңнамасының қыр-сырынан және жер қойнауын пайдалану проблемаларынан кейін қарастырылғаны қынжылтады, бірақ қылмыстық процесте адамның ең негізгі құқықтары шектеледі.

Жоғарыда айтылғандардың негізінде, сондай-ақ Тұжырымдаманың 4.3-тармағына сәйкес *«Азаматтар мен олардың әл-ауқаты басты құндылықтар болып табылатын мемлекеттік басқарудың сервистік және «адамға бағытталған» моделін қалыптастыру мемлекеттік басқару жүйесінде елеулі трансформациялық өзгерістерді талап етеді»* екеніне сүйене отырып, салада қордаланған мәселелерге келесі шешімдерді ұсынамыз.

1. Тиісті конституциялық заңнамада Қазақстан Республикасының Жоғары Сот Кеңесін оның құрамына азаматтық қоғам өкілдерін міндетті түрде енгізе отырып, биліктің атқарушы, заң шығарушы және сот тармақтары басшыларының бірлесіп құрылуын қамтамасыз ету.
2. Судьяларды іріктеу процесінде, оның ішінде халықтың немесе жергілікті өкілді органдардың қатысуымен судьяларды сайлау кезінде ашық конкурстық рәсімдерді қолдану.
3. Алқабилер алқасының өкілеттіктерін ауыр және аса ауыр қылмыстардың барлық істерін қамту үшін кеңейту, сондай-ақ мұндай соттың классикалық (англо-американдық) үлгісіне көшу.
4. Сот төрағаларының өкілеттігі соттар қызметінің ұйымдастыру-экономикалық мәселелерімен ғана шектеліп, оларды осы соттар судьяларының жұмысы мен мансабына ықпал етуден айыру.
5. Судьяларға қатысты тәртіптік істерді жүргізу тәртібі олардың тәуелсіздігіне нұқсан келтірмеу.
6. Заңда адвокаттарға қатысты жедел іздестіру жүргізуге тыйым салуды белгілеу, сондай-ақ телефон арқылы сөйлесулерді тыңдау мен жазуға, адвокаттардың қызметтік және тұрғын үй-жайларына басып кіруге, оның ішінде ашық және жасырын тексерулерді, тінтуді, алуды және басқа да осыған ұқсас әрекеттерді жүзеге асыруға байланысты жасырын тергеу әрекеттерін жүргізуге тыйым салу.
7. Құқық қорғау органдарымен құпия негізде ынтымақтасатын тұлғалар ретінде адвокаттарды тартуға заңмен тыйым салу.
8. Адвокаттарды мемлекеттік құпияларға қатысты істерге қатысуға жіберу мәселесін адвокаттан осы құпияларды жария етпеу туралы қолын алып тастау арқылы шешу.
9. Адвокаттардың сотқа дейінгі бас бостандығынан айыру орындарында, қылмыстық қудалау органдарынан және соттан тиісті рұқсаттарды алуды қажет етпей, адвокаттың куәлігі мен хабарламасы негізінде, жазасын өтеу орындарында және құқық қорғау органдарының үй-жайларында ұсталатын өз қорғаушыларына еркін кіруін қамтамасыз ету.
10. Алдын-ала тергеу жүргізудің және күдіктілердің кінәсі дәлелденбеген жағдайда олардың кінәсіздігін мойындай отырып, қылмыстық қудалауды тоқтатудың арнайы белгіленген шекті мерзімдері заңда бекіту.

III. 2030 ЖЫЛҒА ДЕЙІНГІ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫ ЖОБАСЫНЫҢ «ҚЫЛМЫСТЫҚ-ПРОЦЕСТІК ҚЫЗМЕТ» БӨЛІМІ БОЙЫНША ҰСЫНЫСТАР

Әділ қылмыстық сот төрелігінсіз құқықтық және демократиялық мемлекет болуы мүмкін емес. Онсыз жеке адамның шынайы бостандығы, қоғамдық тыныштық, қауіпсіздік, адамның амандығы мен бақыты, сондай-ақ жеке меншікке қол сұғылмаушылық болмайды, демек, толыққанды нарықтық экономика да болмайды.

Мемлекет тарапынан адам құқықтарының ең қатаң шектелуі қылмыстық сот ісін жүргізу шеңберінде орын алады. Осы себепті мұндай құқықтардың іс жүргізу кепілдіктерін, әсіресе, алдын-ала тергеу және қылмыстық істерді нақты қарау сатысында сот бақылауы тұрғысынан жетілдіруді жалғастыру маңызды екені сөзсіз.

Алқабилердің қатысуымен сотты дамыту қажеттілігіне ерекше назар аудару қажет. Бұл институт адамзаттың ғасырлар бойы әркімнің тең сотқа, сотталушының кінәсі немесе кінәсіздігі туралы шешім қабылдаудағы ең тәуелсіз және еркін төреші құқығын барынша тиімді қамтамасыз ету үшін азап шеккен жолы болып табылады.

Алқабилердің қатысуымен сотты кеңінен қолдану қылмыстық саясатты жүзеге асыру жауапкершілігін мемлекет пен халық өкілдері арасында бөлуге мүмкіндік береді. Бұл мемлекеттік айыптау мен азаматтық қорғау арасындағы байланыс орнында жинақталған әлеуметтік шиеленістің көп бөлігін жояды. Алқабилердің тәуелсіздігіне күмән тудырмас үшін қылмыстық іс бойынша факті бойынша мәселені шешуді, кәсіби судьяны кеңесу бөлмесінен шығаруды олардың айрықша құзыретіне қалдыру керек.

Алқабилер алқасы сыбайлас жемқорлыққа немесе басқа да сыртқы әсерлерге әлдеқайда аз ұшырайды, өз шешімдерін қарапайым адамның парасаттылығы мен ар-ожданына негіздейді, бұл сот залдарына көбірек адамгершілік пен әділеттілік әкелуі керек.

Алқабилер алқасының юрисдикциясы ауыр және аса ауыр қылмыстар туралы барлық істерге де таралуы керек. Сотталушының кінәсі немесе кінәсіздігі туралы мәселені кәсіби судьяның қатысуынсыз халық өкілдерінің өзі шешетін алқабилер сотының классикалық англо-американдық үлгісіне көшу қажет.

Қылмыстық сот төрелігін реформалаудың тағы бір іргелі мәселесі — тараптардың бәсекеге қабілеттілігі мен теңдігі принципін нақты сақтау негізінде айыптау және қорғау өкілеттіктері арасындағы ақылға қонымды теңгерімді қалпына келтіру болып табылады. Біздің елімізде қылмыстық процесс аралас түрлерге жатады, мұнда бәсекелестік тек сот сатыларында ғана көрініс береді, ал сотқа дейінгі іс жүргізу барысында инквизициялық бастама басымдыққа ие болады. Мәселен, алдын-ала тергеудегі адвокат тек арашашы және шағымданушы ғана, бірақ тәуелсіз дәлелдеу субъектісі және маңызды шешім қабылдайтын процеске қатысушы бола алмайды.

Қазіргі уақытта біз ең алдымен қылмыстық істер бойынша адвокаттық қызметтің кепілдіктері туралы айтып отырмыз. Кәсіби қорғаушы, өкінішке орай, тергеу принципі басым болатын қылмыстық процесте әлі де жиі сәндік тұлға болып қала береді. Бұл тұжырымның негізгі дәлелі болып құқық саласындағы заңгер қызметінің тиімсіздігі табылады. Қорғаушының пайдалы қызметінің төмен коэффициенті ақтау үкімдерінің өте төмен пайызымен, ол өкілдік ететін процеске қатысушылардың шағымдарына формальды жауаптардың үлкен санымен және өз клиенттеріне қатысты сотқа дейінгі құқықтық шектеулерді кеңінен қолданумен расталады.

Адвокаттар қамауға алынған клиенттеріне дер кезінде қол жеткізе алмайды. Мемлекеттік құпияға қатысты істер бойынша өз қалауы бойынша адвокат таңдау құқығын шектеу мәселесі шешілген жоқ. Адвокаттар әрқашан өз клиенттерін түбегейлі және белсенді түрде қорғауға қабілетті емес, өйткені олардың процессуалдық қарсыластарының олардың жеке және кәсіби өміріне негізсіз енуіне кепілдік жоқ. Адвокат жұмыс барысында айтқан мәлімдемесі үшін қудалау құрбаны болуы мүмкін; кәсіби қоғамдастықтың өзінің тәртіптік органдардың пікірін есепке алмастан, Әділет министрлігі берген талап-арыз негізінде лицензиясынан, нәтижесінде, жұмысынан да айырылу мүмкін. Қылмыстық процестегі адвокат кеңестік кезеңнен бері қорқытып, жаншылды; ал тәуелсіздік жылдарында орын алған құқық қорғау режимін салыстырмалы түрде ырықтандыру жағдайды түбегейлі жақсартып алмады.

Осыған байланысты, адвокаттың өзінің қызметтік міндетін атқару кезінде заңды түрде жасаған мәлімдемелері мен әрекеттері үшін оны заңсыз жауапкершілікке тарту мүмкіндігін заңнамада алып тастау арқылы адвокаттардың тәуелсіздігінің кепілдіктерін күшейту қажет.

Адвокат лицензиясын алу және одан айыру атқарушы биліктің өз еркімен жасау мүмкіндігінсіз, адвокаттардың кәсіби қоғамдастығының толық бақылауында болуы керек. Адвокаттардың кәсіби құпиясы саласына қол сұғумен байланысты оларға қатысты жедел немесе жасырын тергеу әрекеттерін жасауға нақты тыйым салу қажет. Құқық қорғау органдарымен құпия негізде ынтымақтасу үшін адвокаттарды тартуға болмайды.

Адвокаттардың дәлелдемелерді жинау және біріктіру, оның ішінде параллельді тергеу жүргізу арқылы өкілеттіктері түпкілікті заңмен реттелуі керек. Адвокаттар адвокаттың жеке куәлігін және хабарламаны көрсеткеннен кейін қамауға алынған клиенттеріне дереу еркін қол жеткізе алатын уақыт жетті. Заңға негізделмеген, адвокаттың мемлекеттік құпияға қол жеткізбеу себебімен іске қатысуына жол бермеу тәжірибесін тоқтату қажет. Тиісті жазылымды таңдау арқылы мұндай қабылдау мәселесін шешудің уақыты да келді.

Қылмыстық іс жүргізуді реформалаудың перспективалық бағыты сот бақылауын одан әрі жетілдіру және дамыту болып табылады. Өкінішке орай, статистика тергеу судьяларының қызметінде ғана емес, сонымен қатар апелляциялық сатыдағы тергеу судьяларының шешімдерін қорғаушы тараптың пайдасына жиі бұзатын жоғары тұрған әріптестерінде де күшті айыптау бағыттылығын көрсетеді. Бұл ретте, процеске қатысушылардың арыз-шағымдарын қарауда формализм көп.

Бұл институттың барлық мәселелерінің негізгі арқауы мынада жатқаны анық: тергеу судьяларының жеткіліксіз тәуелсіздігі; олардың адам құқықтарының шынайы мақсатын дұрыс түсінбеулері; ішкі бақылау тетіктеріне, сондай-ақ қылмыстық қудалаудың бүкіл механизміне қатысты осалдықтар мен әлсіздіктер.

Біздің қоғамды жайлаған жалпы сыбайлас жемқорлықтың кері әсері де жоққа шығарылмайды, соның салдарынан тергеу судьялары күдіктілердің пайдасына шешім шығарудан қорқады, өйткені мұндай шешімдер тегін қабылданбайды деген қауесет шығуы мүмкін.

Бұл институттың жұмысына кедергі келтіретін факторлар сот жүйесінде атқарушы билік тағайындайтын сот төрағаларының өкілеттігінде бейнеленген бюрократиялық иерархияның болуы болып табылады. Сондай-ақ, жоғары тұрған орган күшін жойған әрбір судья шешімдерінің статистикасына қарай судьялардың жұмысын бағалау тәртібі де негативті әсер етеді. Бұл жағдай судьялар өз қызметінде ресми және бейресми түрде ұстануға тиіс белгілі бір «тұжырымның» қалыптасуына ықпал етеді.

Жоғарыда айтылғандарды негізге ала отырып, тергеу судьялары институтын дамыту қажет деп есептейміз. Бұл мұндай судьялардың тәуелсіздігін арттырудан, олардың шешімдері үшін жасырын жауапкершілікті олардың қызмет тәжірибесінен алып тастаудан тұруы мүмкін. Мұндай судьялар жергілікті деңгейдегі азаматтық қоғам өкілдерінің қатысуымен сайлануы керек, жоғары тұрған органдарға ресми бағынышты болмауы керек, өздеріне келіп түскен материалдардың мәні бойынша шешім қабылдауда толық тәуелсіз болуы керек.

Қылмыстық сот ісін жүргізуді жетілдірудің маңызды бағыты дәлелдемелерді жинау жөніндегі уәкілетті органдардың іс-әрекеттеріне (азаматтардың тұрғын үйге қол сұғылмаушылық, хат алмасу, келіссөздер, электронды хабарламалар құпиясы, меншікке қол сұғылмаушылық құқығы сияқты негізгі құқықтарын шектеуден тұратын) процессуалдық кепілдіктер тетіктерімен біріктіру және «құрастыру» қажеттілігі болып табылады.

Өкінішке орай, жасырын тергеу әрекеттері институтының заңға енгізілуі бір кездері құқық қорғау органдарының құқық қолдану әлеуетін төмендетпей, керісінше, басып кіру құралдарын кеңейтіп, азаматтардың конституциялық құқықтарының аясын ұлғайтты. Өйткені, прокурорлар санкциялаған арнайы жедел-іздігіру шараларымен қатар, қазір тергеу судьялары санкция берген жасырын тергеу әрекеттері де пайда болды. Нәтижесінде, біреудің құқықтарын бұзудың жай ғана көп тәсілдері бар.

Адам, оның өмірі, құқықтары мен бостандықтары ең қымбат құндылық саналатын құқықтық демократиялық мемлекетте құқықтық шектеулердің қатарлас екі жүйесінің болуына жол берілмейтіні анық. Қылмыстық қудалау органдарына неғұрлым қолжетімді жасырын тергеу әрекеттерінің клондары ретінде арнайы жедел-іздігіру шаралары ұмытылуы тиіс. Құқықтық шектеу әрекеттерінің осы құралдарының барлығы біртұтас болуы, ҚПК-де реттелуі және толық сот бақылауында болуы тиіс.

2021 жылдың маусымы

ҚЫЛМЫСТЫҚ АТҚАРУ САЯСАТЫ

I. ҚР ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТЫНЫҢ ТҰЖЫРЫМДАМАЛАРЫНДАҒЫ ҚЫЛМЫСТЫҚ АТҚАРУ САЯСАТЫНЫҢ ОРЫН АЛУЫНА ЖӘНЕ ОЛАРДЫҢ ЖҮЗЕГЕ АСЫРЫЛУЫНА ТАЛДАУ

Қылмыстық атқару саясаты қылмыстық саясаттың құрамдас бөлігі болып табылады және мыналарды анықтайды: мақсаттар; тапсырмалар; принциптер; қылмыстық жазаларды орындау саласындағы негізгі нысандар, әдістер және құралдар; сотталғандарға әлеуметтік және оңалту ықпалын қолдану; сотталғандардың да, басқа адамдардың да жаңа қылмыстар жа-сауына жол бермеу.

Осыған байланысты ол құқықтық саясаттың маңызды элементі болып табылады және ол құқықтық саясат ұғымдарында көрініс табуы керек.

Негізінде мұндай тұжырымдамалар заңнаманы жетілдіру тұрғысынан да, заманауи идеялар мен принциптерге негізделген тиісті институттарды құру және нығайту тұрғысынан да қылмыстық атқару жүйесін дамытудың негізгі параметрлерін анықтауы тиіс.

Бұл жазаларды атқару мен өтеуді ізгілендіру, қылмыстық атқару заңнамасын халықаралық стандарттарға сәйкес келтіру, қылмыстық атқару жүйесін реформалау, бас бостандығынан айырумен байланысты емес жазаларды қолдануды кеңейту және осы саладағы мемлекеттік саясаттың басқа да мәселелеріне қатысты болуы мүмкін.

Тәуелсіздік алғаннан кейінгі кезеңде Қазақстан Республикасында Құқықтық саясаттың екі тұжырымдамасы қабылданды (Қазақстан Республикасы Президентінің 2002 жылғы 20 қыркүйектегі Жарлығымен бекітілген Қазақстан Республикасының 2010 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасы және Қазақстан Республикасы Президентінің 24.08.2009 жылғы Жарлығымен бекітілген Қазақстан Республикасының 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңге арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасы) және қазіргі уақытта Қазақстан Республикасының 2030 жылға дейінгі құқықтық саясат тұжырымдамасының жобасы дайындалды.

Қабылданған Тұжырымдамалардың әрқайсысында және жаңа Тұжырымдама жобасында қылмыстық саясат және қылмыстық атқару саясат бөлімдері бар (1-қосымшаны қараңыз).

Қазақстан Республикасының 2002 жылғы Құқықтық саясат тұжырымдамасында бас бостандығынан айыру орындарынан босатылған адамдарды әлеуметтік бейімдеуге бағытталған адам құқықтары жөніндегі халықаралық құжаттардың негізгі ережелеріне сәйкес келтіру және жағдайлар жүйесін жасау және нормативтік құқықтық актілерді әзірлеу мақсатында заңнамалық базаны жетілдіру қажеттігі туралы айтылған қылмыстық атқару саясатына екі шағын тармақ арналған.

Алайда, осыған қарамастан, қылмыстық атқару саясаты саласындағы 2002 жылғы Тұжырымдама кезеңінде стратегиялық маңызы зор бірқатар қадамдар жасалды.

Атап айтқанда, озық шетелдік тәжірибе ретінде, 2001 жылы қабылданған қылмыстық атқару жүйесін Қазақстан Республикасы Ішкі істер министрлігінің құзырынан азаматтық орган — Қазақстан Республикасының Әділет министрлігіне беру туралы шешімді әзірлеу бойынша алғашқы қадам жасалды. Қазақстан Республикасы Президентінің 23.12.2003 жылғы Жарлығымен тергеу изоляторлары да Әділет министрлігінің құзырына берілді.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің 31.12.2003 жылғы Қаулысымен Қазақстан Республикасының қылмыстық-атқару жүйесін одан әрі дамытудың 2004–2006 жылдарға арналған бағдарламасы бекітілді, ол пенитенциарлық жүйені дамытудың жаңа кезеңімен байланысты бірқатар прогрессивті шараларды қамтыды. Кейінірек оны Қазақстан Республикасы Үкіметінің 06.08.2007 жылғы Қаулысымен бекітілген Қазақстан Республикасының қылмыстық-атқару жүйесін одан әрі дамытудың 2007–2009 жылдарға арналған бағдарламасы алмастырды, оны жүзеге асырудың басты бағыттары мыналар болып табылады: қылмыстық атқару жүйесін басқаруды ұйымдастыруды жетілдіру және қылмыстық атқару жүйесі мекемелеріндегі адамдарды ұстау жағдайларын жақсарту; қылмыстық жазаларды орындау тиімділігін арттыру, сотталғандарды жұмыспен қамтуды қамтамасыз ету; бас бостандығынан айыру орындарынан босатылған адамдарды әлеуметтік оңалту үшін жағдай жасау; сотталғандарды қоғамнан оқшаулауға байланысты емес қылмыстық құқықтық ықпал ету шараларының тиімділігін арттыру; штаттық құрамды нығайту; қызметкерлерді кәсіби даярлау жүйесін жетілдіру; қылмыстық атқару жүйесі мекемелерінің жеке құрамының құқықтық және әлеуметтік қорғалуын арттыру; қылмыстық атқару жүйесі қызметкерлері арасындағы сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтар санын азайту. Қазақстан Республикасының 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңге арналған құқықтық саясат тұжырымдамасы қабылданғаннан кейін Қазақстан Республикасы Үкіметінің 09.06.2012 жылғы Қаулысымен қылмыстық атқару жүйесін одан әрі дамыту бағдарламасы бекітілді. Бағдарламаның 2012–2015 жылдарға арналған мақсаттары мыналар болды: қылмыстық атқару заңнамасын жетілдіру; жетілдіру арқылы қылмыстық атқару жүйесі мекемелеріндегі құқық бұзушылықтар мен қылмыстардың алдын алу және алдын алу сотталғандарды тәрбиелеу, әлеуметтік-психологиялық жұмыстар және жұмысқа орналастыру; қылмыстық атқару жүйесі мекемелерінің материалдық базасын жаңғырту және нығайту; бас бостандығынан айыру орындарында ұсталған сотталғандардың және тергеу изоляторларының денсаулығын жақсарту; бас бостандығынан айыруға байланысты емес жазаларды орындауды ұйымдастыруды жетілдіру; бас бостандығынан айыру түріндегі жазасын өтеген адамдар жасаған қылмыстардың қайталануын азайту, ұлғайту арқылы олардың ресоциализациясының тиімділігі.

Екінші қадам 2004 жылы қылмыстық атқару заңнамасында түзеу мекемелері мен тергеу изоляторларына қоғамдық бақылауды бекітуге байланысты болды. Осыған сәйкес түзеу мекемелеріне және тергеу изоляторларына еркін бару құқығымен облыстық (республикалық маңызы бар қалалардың, астаналардың) қоғамдық бақылау комиссиялары құрылды.

Бұл қадамдар мемлекеттің жаңа пенитенциарлық саясатты қалыптастыруға және дамытуға деген ұмтылысын көрсетті және оны жүзеге асыруда белгілі бір жүйелілік болды. Дегенмен де, 2011 жылы Қазақстан Республикасы Президентінің 2011 жылғы 26 шілдедегі Жарлығымен қылмыстық атқару жүйесі Қазақстан Республикасы Ішкі істер министрлігінің құзырына қайтарылуы халықаралық ұйымдардың, соның ішінде Penal Reform International-дың, жергілікті құқық қорғау ұйымдарының және тәуелсіз сарапшылардың қатаң сынына ұшырады.

Қазақстан Республикасының 2010–2020 жылдарға арналған құқықтық саясатының тұжырымдамасы: оны қылмыстық атқару заңнамасы саласындағы іске асыру нәтижелері және оны қолдану тәжірибесі

Қазақстан Республикасы Президентінің 2009 жылғы 24 тамыздағы Жарлығымен бекітілген Қазақстан Республикасының 2010–2020 жылдарға арналған құқықтық саясатының тұжырымдамасы саяси-құқықтық сипаттағы аса маңызды стратегиялық құжат болды. Ол Қазақстан Республикасы заңнамасының ұлттық құқықтық жүйесін, салалары мен институттарын дамытудың негізгі бағыттарын, басымдықтарын, еліміздің сыртқы және ішкі саясатының траекториясын анықтады.

Құқықтық саясат тұжырымдамасында Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстарының тиісті бағдарламалары мен жылдық жоспарларын, нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірлеуге негіз болатыны көрсетілген. Тұжырымдамада Қазақстан Республикасының әртүрлі құқық салалары мен заңнамасын терең және жүйелі түрде жаңғырту көзделген болатын. Бұл толығымен ұлттық қылмыстық атқару саласына қатысты болып келді.

Құқықтық саясат тұжырымдамасында ссы құқық саласы мен заңнамасына арнайы 2.10-бөлім арналған. Қылмыстық атқару заңнамасына және оны қолдану саласындағы қызметке қатысты ол мынадай міндеттер қойды: қылмыстық қуғын-сүргін шараларын экономиялау; қоғамнан оқшаулауға қатысы жоқ санкциялардың қолданылу аясын кеңейту; қылмыстық сот төрелігінің «орбитасына» тартылған азаматтардың санын азайту. Кейбір тапсырмаларды тұжырымдауда белгілі бір дәлсіздік пен қателіктер орын алғанын атап өткен жөн. Мәселен, қылмыстық қуғын-сүргін шараларын экономиялау қылмыстық саясат пен қылмыстық заңнама саласына жатады. Дәл қылмыстық саясат пен қылмыстық заңнама қылмыстық қуғын-сүргін мен жазалаудың механизмдері мен шектерін белгілейді, ал пенитенциарлық құқық тек оның соңынан ереді. Ол қылмыстық қуғын-сүргін шараларын анықтай алмайды.

2.10-бөлімде әзірлеушілер қолданатын «қолдану» термині де дұрыс емес. Қылмыстық атқару құқығында әрқашан да жазаларды орындау және қылмыстық құқықтық ықпал етудің басқа да шаралары туралы айтылады, ал орындаудың өзі қылмыстық құқықтық қолдану қызметінің элементтерінің бірі ретінде ғана әрекет етеді.

Осылайша, Қазақстан Республикасының Құқықтық саясат тұжырымдамасын әзірлеушілер қылмыстық заңнама мен қылмыстық атқаруды негізсіз араластырды. Сонымен қатар, азаматтардың бас бостандығынан айыру орындарына көп немесе аз түсуі қылмыстық атқару заңнамасына байланысты емес. Өйткені, бұл мемлекеттің қылмыстық саясатының, жаза тағайындаудың сот тәжірибесінің жауапкершілік саласы болып табылады.

Қылмыстық атқару заңнамасы технологияларға, жазаларды орындау алгоритміне, сотталғандарды әлеуметтендіруге жағдай жасауға қатысты. Бұл мағынада жанама түрде «түрмедегі халық санының» азаюына ықпал етуі мүмкін. Бірақ тікелей емес, жанама түрде сотталғандарды қоғамға қайта қосу процесі арқылы. Сонымен қатар, 2010 жылғы Тұжырымдаманың сөзсіз артықшылығы деп қылмыскердің жеке басы туралы ақпаратты және оның қайта әлеуметтенуінің тиімді үлгілерін құру мүмкіндігін ескеретін сотталғандарға ықпал ету шараларының тәсілдеріне баса назар аударуды айтуға болды. БҰҰ-ның ең маңызды халықаралық стандарттарында («БҰҰ-ның бас бостандығынан айырылғандармен қарым-қатынас жасаудың минималды стандартты ережелері», Нельсон Мандела ережелері, 2015 ж., «Қамаумен байланысты емес шараларға арналған БҰҰ-ның минималды стандартты ережелері», БҰҰ Токио ережелері, 1990 ж.) сотталушының жеке басын әлеуметтік зерттеуге және оның қылмыстан кейінгі мінез-құлқын түзету мүмкіндіктеріне үлкен көңіл бөлінетіндігін атап өткен жөн.

2010 жылғы Тұжырымдамада соттардың бас бостандығынан айыруға балама шараларды белсендірек қолдануы үшін оларды жүзеге асыру тиімділігін арттыруға қол жеткізу қажет екендігі атап өтілді. Осыған байланысты Тұжырымдамада мұндай шараларды жүзеге асыруға жауапты мамандандырылған органның институционалдық дамуы талап етілетіні белгіленді.

Қазақстан Республикасында 2012 жылы құрылған пробация қызметі осындай органға айналды. 2015 жылы Қазақстан Республикасының жаңа Қылмыстық атқару кодексі жұмыс істей бастады. Ол пробациялық бақылауды жүзеге асыру, үкімдерді орындау және пробацияға қатысты қылмыстық құқықтық ықпал етудің өзге де шараларын жүзеге асыру тәртібін реттейді. Негізінде бұл бас бостандығынан айыруға байланысты емес жазалар мен шаралардың басым бөлігі болып табылады.

Институционалдық өзгерістердің келесі кезеңі 2016 жылы «Пробация туралы» Қазақстан Республикасының Заңының қабылдануы болды. Осы Заң пробация бақылауындағы құқық бұзушыларды әлеуметтендіруді және оларға тәрбиелік және профилактикалық әсер етуді қамтамасыз ету жөніндегі қызметті реттейді, сондай-ақ пробацияның әртүрлі үлгілерін белгілейді: «сотқа дейінгі», үкім шығару, «пенитенциарлық» және «пенитенциарлықтан кейінгі».

Осылайша, Қазақстан Республикасының қылмыстық атқару жүйесінде пробация органдарын құрудың бұл бағыты іс жүзінде іске асырылды, институционалдық жүзеге асырылды. Пробация органдары Қазақстан Республикасы Ішкі істер министрлігі Қылмыстық атқару жүйесі комитетінің құрамына енді. Біртіндеп және жыл сайын пробациялық бақылауға алынған сотталғандар саны артып жатты. Сонымен бірге «түрме тұрғындарының» саны азайып бара жатты.

Алайда, **пробация қызметінің институционалдық дамуының негізгі кемшілігі, біздің ойымызша, қылмыскердің жеке басын әлеуметтік-психологиялық зерттеуді жүргізудің және сотталғандарды әлеуметтендіру бағдарламаларын әзірлеудің пробация органдарының қызметінде нақты ұйымдастырушылық-құқықтық механизмінің жоқтығы болды. Пробация қызметінің дәл осы жағына БҰҰ-ның қылмыстық сот төрелігі саласындағы халықаралық стандарттарында ерекше назар аударылады.** Пробация органдарының қызметкерлері сотталғандардың қылмыстан кейінгі мінез-құлқындағы тәуекелдерді бағалаудың және оларды қайта әлеуметтендіру бағдарламаларын әзірлеудің түсінікті және нақты өлшемдерін әлі алған жоқ.

Институционалдық сипаттағы шешімін таппаған тағы бір мәселе — үкім шығару, сотқа дейінгі, пенитенциарлық және жазаны өтеуден кейінгі пробация арасындағы жүйелі байланыстың болмауы. Айта кету керек, сотқа дейінгі пробация моделі жасалмаған, оның пенитенциарлық және постпенитенциарлық моделі үшін қажетті іске асыру механизмі жоқ. Яғни, бұл пробация үлгілері ресми түрде бар және пенитенциарлық қызметте нақты қолданысын таппаған⁵⁴.

2010 жылғы Тұжырымдаманың қылмыстық атқару заңнамасы мен заңнамасына арналған 2.10 бөлімінде әзірлеушілер бас бостандығынан айыру түріндегі жаза қылмыстық құқықтық ықпал етудің негізгі түрі бола отырып, сотталғандарға тәрбиелік әсер етуде жазаның басым элементін сақтайды деп көрсетеді. Дегенмен, кез келген жаза, атап айтқанда, бас бостандығынан айыру сотталғанды объективті түрде ең маңызды игілігі — жеке бас бостандығынан айыратын қылмыстық жаза болып табылады. Қоғамнан оқшаулау түріндегі жазаның бұл жазалау қасиетінен құтылу мүмкін емес. Дегенмен, сотталғандарға тәрбиелік және профилактикалық әсер етуде шектен тыс жазалау әдістерінен бас тарту әбден мүмкін және қажет. Бұл тұрғыда 2010 жылғы Тұжырымдаманы әзірлеушілердің хабарламасы дұрыс болды. Дегенмен, ол толығымен орындалды ма? Біздің ойымызша, жоқ.

Бас бостандығынан айыруды жүзеге асыратын мекемелер, бүкіл қылмыстық атқару жүйесі сияқты, құқық қорғау органы — Қазақстан Республикасы Ішкі істер министрлігінің құзырында; бас бостандығынан айыру орындарында сотталғандардың өмірін ұйымдастырудың әскерилендірілген тәсілі, «шагистика» және әскери казарманың басқа да атрибуттары сақталған. Сотталғандар құрам бойынша қозғалады, белгіленген үлгідегі киім мен аяқ киім киеді. Қылмыстық атқару мекемелерінде қылмыстық атқару заңнамасы діни рәсімдер мен

⁵⁴ Қазақстандағы пробация институтының дамуына келесі ғылыми жұмыстар арналған: К.Х. Рахимбердин Қазақстан Республикасының «Пробация туралы» Заңы: алаңдардағы сыни ескертпелер. Еуразиялық адвокатура. 2020. № 1 (44). — 95–98-б. <http://www.eurasian-advocacy.ru/1-44-2020g>; К.Х. Рахимбердин., Ю. Р. Гета Қазақстандағы Пробация: қазіргі кезеңдегі қалыптасу мен дамудың бірегей тәжірибесі. Қазақстан Республикасы Заңнама және құқықтық ақпарат институтының жаршысы. Қазақстан Республикасы Әділет министрлігі. 2020. — 4. 92–96-б.

рәсімдерді орындауға арналған үй-жайларды ашуға тыйым салады және көптеген мемлекеттерде бар Нельсон Мандела ережелерінің (66-принцип) ұсынымдарына қайшы, түрме дінбасыларының (капеллендер) қызметін құруды көздемейді. Іс жүзінде Қазақстан Республикасы қылмыстық заңнамасының бірқатар нормалары және оны бас бостандығынан айыру орындарында қолданудың қалыптасқан тәжірибесі сотталғандарға шектен тыс жазалау ықпалын жасауға, олардың құқықтары мен заңды мүдделеріне нұқсан келтіруге алғышарттар жасайды.

2010 жылғы Тұжырымдаманың 2.10-бөлімінде бас бостандығынан айыруға сотталғандарды қоғамдық пайдалы еңбекке немесе оқытуға, әлеуметтік қайта әлеуметтендіру бағдарламаларына, нашақорлыққа және алкогольге қарсы тәрбиеге тарту арқылы олардың жұмыспен қамтылуын қамтамасыз ету мәселесі өзекті болып табылатыны атап өтілді. Айта кетейік, Нельсон Мандела ережелерінде сотталғандардың жұмысы мен білімі туралы ережелер бар Осылайша, атап айтқанда, 96-принцип сотталғандардың дене және психикалық дайындығын дәрігер немесе басқа да білікті мамандар анықтаған жағдайда еңбек етуге қабілетті болуы немесе оларды оңалтуға белсене қатысуы керектігі қарастырылған. 98-Ереженің 1-тармағына сәйкес, сотталғандарға ұсынылатын жұмыс мүмкіндігінше оларды бостандыққа шыққаннан кейін адал еңбекпен айналысуға мүмкіндік беретін біліктілігін арттыратын немесе жабықтайтындай болуы керек.

Білімге келетін болсақ, Нельсон Мандела ережелері оның пайдасын көре алатын барлық бас бостандығынан айырылғандарға қосымша білім алуға, оның ішінде рұқсат етілген елдерде діни білім алуға мүмкіндік беру керек деп қарастырады. Сауатсыз бас бостандығынан айырылғандар мен кәмелетке толмаған сотталғандарды оқыту міндетті деп саналуы керек және түрме әкімшілігі ерекше назар аударуы керек (104 ереженің 1-тармағы). Сонымен бірге, *«түрмедегілерді оқыту мүмкіндігінше елдегі қолданыстағы білім беру жүйесімен байланысты болуы керек, осылайша бостандыққа шыққандар еш қиындықсыз оқуын жалғастыра алады»* (104 ереженің 2 тармағы). Айта кетерлік жайт, осы Стандарттың 95 ережесіне сәйкес, *«Әр түрмеде жеңілдіктер жүйесі болуы керек және оларды жақсы мінез-құлыққа ынталандыру, олардың бойында жауапкершілік сезімін дамыту, олардың түзелуіне қызығушылықты ояту және олардың ынтымақтастығына ұмтылу үшін әртүрлі санаттағы бас бостандығынан айырылғандарды емдеудің әртүрлі әдістерін әзірлеу керек».*

2010 жылғы тұжырымдамада пенитенциарлық қызметті халықаралық стандарттар ұсынымдарына барынша жақындатуға бағытталған. Бұл мәселе қаншалықты шешілді? Бір жағынан, 2015 жылдан бері қолданылып келе жатқан Қазақстан Республикасының Қылмыстық атқару кодексі халықаралық құқықтық актілерді ұстануды жариялайды. Сонымен бірге, ол қоғамдық пайдалы еңбек пен білім беруді сотталғандарды түзеу құралы деп санайды және сонымен бірге олардың білім алу құқығын мойындайды. Екінші жағынан, Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінде сотталғандарды жұмысқа тартудың олардың қажеттіліктерін, бейімділіктері мен мүдделерін ескеретін тиісті ұйымдастырушылық-құқықтық алгоритмі туралы мәселе шешілмеген. Көптеген түзеу мекемелерінде бұл мәселе әлі де шешімін таппай келеді.

ҚР ІІМ ТЖК ресми статистикалық мәліметтері бойынша қылмыстық атқару жүйесі мекемелерімен өзара іс-қимылға өндірісінде 3 мыңнан астам адам жұмыс істейтін 236 шағын және орта бизнес субъектілері тартылғандығын айта кету керек. Жалпы, 11 мыңнан астам сотталғандар ақылы жұмысқа орналастырылды. Олар негізінен құрылыс материалдарын, металл конструкцияларын, ағаш және пластмасса бұйымдарын өндірумен айналысады. Көкөніс, ет және балық өнімдерін өңдеу және нан өнімдерін өндіру жолға қойылған. Мемлекеттік-жекеменшік әріптестік механизмдері арқылы жеке инвесторлардың қатысуымен жұмыспен қамтуды арттыру мақсатында өндірістік цехтарды қайта құру жоспарлануда.

Сотталғандардың біліміне келетін болсақ, мұнда да барлығы 2010 жылғы Тұжырымдама мен халықаралық стандарттарға сай емес. Атап айтқанда, сотталғандардың жоғары білім алуы

үшін цифрлық технологиялар ресурстары толық көлемде пайдаланылмайды және Қазақстан Республикасы Ішкі істер министрлігі Қылмыстық кодексі мекемелерінің жоғары оқу орындарымен өзара іс-қимылы жоқ. Кейбір түзеу мекемелерінде оқу-тәрбие процесін ұйымдастыру мен өткізуге және оған сотталғандардың барлық санаттарын барынша тартуға арналған бос орындар тиісті деңгейде пайдаланылмайды. Жалпы, ҚР ИМ ТЖКБ деректері бойынша 44 мекеме сұранысқа ие 35 жұмысшы мамандығы бойынша кәсіптік оқыту жүргізеді, онда 2,8 мыңнан астам адам оқиды.

Бірақ, біздің ойымызша, ең үлкен проблема — сотталғандарды қайта әлеуметтендіру бағдарламасын жүзеге асыруға жүйелі көзқарастың жоқтығы болып табылады. Сонымен қатар, мұндай бағдарламаларды әзірлеудің және оларды кейіннен бас бостандығынан айыру орындарында қолданудың әмбебап әдістері жоқ. Мұндай бағдарламаларды әзірлеуге білікті мамандар, ең алдымен психологтар, әлеуметтік және медициналық қызметкерлер тартылуы керек. Олар қылмыстық атқару жүйесін ресурстық қамтамасыз ету саласында жеткіліксіз екені анық.

Сондай-ақ, 2010 жылғы тұжырымдамада қылмыстық жазаларды атқару (өтеу) процесін психологиялық-педагогикалық қамтамасыз ету, қылмыстық атқару жүйесі қызметкерлерінің мәртебесі мен әлеуметтік-құқықтық қорғалуын жақсарту жөніндегі шараларды күшейту қажеттігі көзделді. Тұжырымдаманың бұл ережелері белгілі бір түрде іске асырылды. Атап айтқанда, қылмыстық атқару жүйесі қызметкерлерінің психологиялық дайындығы мен біліктілігін арттыруға көп көңіл бөлінеді, бірақ мұндай оқытуды әдістемелік және мазмұндық жағынан қамтамасыз ету мәселелері әлі де бар. **Қылмыстық атқару жүйесі мекемелерінің көпшілігінде өмір салтын милитаризациялаудың жалғасуы сотталғандардың жеке қажеттіліктері мен қажеттіліктерін толық есепке алуға мүмкіндік бермейді**, жанжалды жағдайлардың туындауына ықпал етеді. Бас бостандығынан айыру орындарында діни рәсімдер мен жораларды өткізуге арналған үй-жайларды ашуға заңнамалық тыйым салу жазаны өтеу процесінің психологиялық-педагогикалық қанықтылығының талаптарына сәйкес келмейді.

Сонымен қатар, 2010 жылғы Тұжырымдаманың 2.10-тарауында қылмыстық атқару жүйесі мекемелері үшін жеке адамның қауіпсіздігін қамтамасыз ету, сотталғандардың құқықтары мен заңды мүдделерін сақтау маңызды деп көрсетілген. Бұл мәселені шешу үшін сотталғанды түнгі уақытта жеке бөлмеде оқшаулайтын камералық тәртіпке кезең-кезеңімен көшу қажеттігі айтылды. Қазақстан Республикасының Құқықтық саясат тұжырымдамасының осы ережесі жүзеге асырылды ма? Бұл бағытта белгілі қадамдар жасалды. Қолданыстағы Қазақстан Республикасының Қылмыстық атқару кодексінде түзеу мекемелерінің түрлерін ажырату кезінде сотталғандарды ұстауды қамтамасыз ету деңгейі бірінші орынға қойылды. Оларды қауіпсіздік деңгейі әртүрлі мекемелер деп атайды. Бұл батыстық «түрме үлгісін» құруға жасалған қадам болды, дегенмен «*қауіпсіздік мекемесі*» терминінің аудармасы дұрыс емес және қайта қарауды қажет етеді. Бұл термин, шамасы, ағылшын тіліндегі «security» терминінің ресми аудармасының нәтижесінде пайда болды (мысалы, «high security prison»). Бірақ «security» контекстке байланысты «қауіпсіздік» ретінде ғана емес, сонымен қатар «бақылау (қорғау, оқшаулау)» деп аударылуы мүмкін. «High security prison» — ең жоғары қауіпсіздік емес, бақылаудың ең жоғары дәрежесі (күзет, оқшаулау) бар мекеме (түрме) деп түсіндіріледі.

Алайда, бас бостандығынан айыру орындарының жүйесі әскерилендірілген «отаршылдық» үлгінің параметрлеріне және сотталғандардың казармалық өмір салтына әлі де болса сәйкес болып қала берді. Әрине, 2010 жылғы Тұжырымдама кезеңінде бас бостандығынан айыру орындарындағы сотталғандар санының айтарлықтай қысқаруы да камералық ұстауға көшуге ықпал етті. Алайда, камералық жағдайға толық көшу үшін ауқымды күрделі салымдар мен пенитенциарлық мекемелерді қайта құру қажет. Бұл іс-шаралардың құнын мұқият жоспарлау жүргізілмеген. Сонымен қатар, 2010 жылғы Тұжырымдаманы әзірлеушілер «гибридті», көп режимді институттардың орындылығына қатысты БҰҰ-ның халықаралық стандарттарын есепке алмаған. Қолданыстағы мекемелердің аумағында сотталғандардың бір бөлігін камералық

қамаумен қамауға алатын жергілікті жерлерді құру мақсатқа сай және шынайырақ болар еді. Жалпы, сотталғандарды бас бостандығынан айыру орындарында ұстаудың камералық жүйесіне көшу әлі жүргізілген жоқ.

2010 жылғы тұжырымдамада *«Жазаны өтеу кезеңінде кінәлілерді жазалауда және олардың құқықтары мен заңды мүдделерін сақтауда қоғам мен мемлекет мүдделері арасындағы теңгерімді сақтауға қоғамдық бақылаудың белгіленген механизмдері ықпал етеді, олардың дамуына назар аудару қажет»* — деп көрсетілген.

Бұл бағытта біршама оң нәтижелерге қол жеткізілді. Бұл, ең алдымен, адамды мәжбүрлеп оқшаулау және оның бостандығын шектеу орындарында азаптау мен қатыгездіктің алдын алудың ұлттық механизмі жүйесін құрумен байланысты. Ұлттық превентивті механизм (ҰПМ) азаптауға және басқа да қатыгез, адамгершілікке жатпайтын немесе ар-намысты қорлайтын іс-әрекеттер мен жазалау түрлеріне қарсы БҰҰ Конвенциясына Факультативтік хаттаманы іске асыру шеңберінде құрылған. Оның негізгі мақсаты — азаптау мен қатыгездіктің алдын алу және жолын кесу, бас бостандығынан айыру және шектеу орындарында оларға ықпал ететін себептер мен жағдайларды жою. Барлық пенитенциарлық мекемелер ҰПМ қатысушыларының профилактикалық келулеріне жатады.

Осымен қатар, Қазақстан Республикасының қылмыстық атқару заңнамасы қылмыстық атқару жүйесі мекемелерінде сотталғандардың құқықтарының сақталуына қоғамдық бақылауды қамтамасыз етеді. Заң шығарушының осы бақылауды жүзеге асыру субъектілеріне мына құқықтарды пайдаланатын қоғамдық бақылау комиссиялары (ҚБК) жатады: Қазақстан Республикасы Ішкі істер министрлігінің ТЖК мекемелеріне бару; сотталғандармен кездесулер; оларды ұстау жағдайларын тексеру және нақты мекемелерде сотталғандардың құқықтары мен заңды мүдделерін қорғау жағдайын бағалау.

Осылайша, ҰПМ мен ЖБК қызметі біріктіріліп, бірін-бірі толықтырады, бұл қоғамдық бақылау шараларын анағұрлым саралауға ықпал етеді. Бұл 2010 жылғы Тұжырымдаманы жүзеге асырумен байланысты оңды сәт екені сөзсіз.

Алайда оның қоғамдық бақылауға арналған бөлігіндегі ережелері толық орындалмады. Осылайша, атап айтқанда, ПМК-ның қылмыстық атқару жүйесі мекемелеріне кенеттен, алдын ала ескертусіз баруға құқығы жоқ. Сонымен қатар, заңнамада ЖБК ұсынымдарын есепке алу және оларды институционалдық шоғырландыру алгоритмі жоқ. Қазақстан Республикасының қылмыстық атқару заңнамасында ПМК-ның қылмыстық атқару жүйесі мекемелерінің жедел және өзге де қызметіне мұндай араласудың не екені көрсетілмей араласуға жол берілмейтіндігі қарастырылған. Бұл ПМК-ның заңды тұлғасын кеңінен түсіндіруге және негізсіз шектеуге мүмкіндіктер жасайды.

Сондай-ақ, қоғамдық бақылау шаралары қылмыстық атқару қызметінің сотталғандарды ауыстыру, оларды арнайы көлікпен жаза өтеу орнына жеткізу сияқты элементін қамтымайтынын атап өткен жөн. Тасымалдау жағдайында азаптау және қатыгездік көрсету қаупі айтарлықтай жоғары, ал сотталғандарды тасымалдауға арналған көлік құралдарының өзі адамдық қасиетке сәйкестік талаптарына сәйкес келмейді. Айта кету керек, адам құқықтары жөніндегі Еуропалық соттың, атап айтқанда, қылмыстық атқару жүйесінде сотталғандарды тасымалдауға арналған ұқсас көліктер қолданылатын Ресей Федерациясына қатысты тиісті шешімдері бар.

Сонымен қатар, пробация органдары ПМК мен ҰПМ қатысушыларының бақылау бару объектілеріне кірмейді. Бұл негізсіз шешім болып көрінеді. Пробация органдары бостандықта жүрген сотталғандармен жұмыс жүргізгенімен, жазаны қоғамнан оқшаулаусыз орындау сотталғандардың құқықтары мен бостандықтарын белгілі бір шектеуді көздейтіні сөзсіз. Демек, қоғамдық бақылауды жүзеге асыруға негіз бар. Алайда, бұл салада ол заңмен қарастырылмаған.

2010 жылғы Тұжырымдаманың барлық кезеңінде **қамауда ұстау жағдайларына байланысты сотталғандардың құқықтары мен заңды мүдделерінің бұзылуы туралы жеке шағымдар берудің тиімді механизмі жасалмағанын атап өткен жөн. Бұл әсіресе мүгедектер мен сотталғандардың басқа да осал санаттарына қатысты.**

Бұл сотталғандардың құқықтары мен заңды мүдделерін қамтамасыз етуге және жазалау мақсаттарына қол жеткізуге, сотталғандардың өзін-өзі жаралағаны үшін қылмыстық жауаптылықты сақтауға ықпал етпейтіні анық. Сонау 2008 жылы Қазақстан Республикасының Конституциялық Кеңесі мұндай жауапкершілік Қазақстан Республикасының Конституциясына және сотталғандармен қарым-қатынас саласындағы адам құқықтарының халықаралық стандарттарына қайшы келеді деген қорытындыға келген⁵⁵. Қазақстан Республикасының Конституциялық Кеңесі бас бостандығынан айыру орындарында сотталғандардың денсаулығына зиян келтіруін сотталғандар қамауда ұстаудың адам төзгісіз жағдайларына наразылық білдірудің шектен тыс нысаны ретінде қарастыру керектігін айта отырып, өз ұстанымын анық білдірді. Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесінің осындай ұстанымының нәтижесінде жазадан жалтару мақсатында өзін-өзі жаралағаны үшін жауаптылық Қазақстан Республикасының сол кездегі қолданыста болған Қылмыстық кодексінен алынып тасталды. Бұл құқықтық мемлекеттің гуманистік принциптеріне сәйкес келетіні сөзсіз.

Алайда, 2015 жылдан бері қолданылып келе жатқан Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінде бұл жауапкершілік ешқандай криминологиялық негізсіз қайтарылған. Әлбетте, өзін-өзі жаралағаны үшін сотталғандарды қылмыстық жауапкершілікке тарту Қазақстан Республикасының құқықтық саясат тұжырымдамасының «мәтініне» және «мазмұнына» қайшы келеді. Бұл ҚР Конституциялық Кеңесінің ешкімнің күшін жоймаған және күмән келтірмеген шешіміне де қайшы келеді. Қоғамнан оқшаулану жағдайында халықаралық адам құқықтары стандарттарының ұсынымдарын бұзатын бұл мәселе әлі күнге дейін шешілген жоқ⁵⁶.

Қазақстан Республикасының құқықтық саясатының тұжырымдамасында бас бостандығынан айыру орындарындағы адамдарға медициналық көмек көрсетудің сапасын арттыру, қылмыстық жазаны өтеп жатқан адамдардың ауруларының алдын алу жүйесін жетілдіру қажеттігі де басты назарда болды. 2010 жылғы Тұжырымдаманың 2.10-бөлімінің осы бағытын іске асыру үшін белгілі практикалық шаралар қабылданды. Атап айтқанда, Қазақстан Республикасының қолданыстағы Қылмыстық кодексінде сотталғандардың денсаулығын сақтау және медициналық көмек алу құқығы қарастырылған. ҚР ІІМ ТЖКБ ресми мәліметтері бойынша медициналық көмек 67 медициналық бөлімшеде және 15 фельдшерлік пунктте көрсетіледі, ал стационарлық емдеу екі соматикалық, үш туберкулезге қарсы және бір психиатриялық ауруханада жүзеге асырылады.

Қабылдау кезінде барлық адамдар мамандарды және денсаулық сақтау органдарының жылжымалы диагностикалық кешендерін тарта отырып, міндетті бастапқы және жыл сайынғы профилактикалық тексерулерден өтеді. Созылмалы аурулар болған жағдайда, олар есепке алынып, қажетті ем қабылданады. 2020 жылы 2 мыңнан астам пациентке консультациялық-диагностикалық көмек көрсетілді, 120-дан астам хирургиялық операция жасалды.

Туберкулезді ерте анықтау және дер кезінде емдеу мақсатында қылмыстық атқару жүйесі мекемелеріне түсетін барлық адамдар жылына екі рет флюорографиялық тексеруден өтіп,

⁵⁵ Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесінің 2008 жылғы 27 ақпандағы N 2 Нормативтік қаулысы. «Алматы облысы Қапшағай қалалық сотының талабы бойынша Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің 361-бабының бірінші және төртінші бөліктерінің Конституцияға сәйкестігін тексеру туралы». https://adilet.zan.kz/rus/docs/S080000002_.

⁵⁶ Бұл мәселеге К. Х. Рахимбердиннің зерттеуі арналған. Сотталғандардың дене мүшелерін зақымдау үшін қылмыстық жауапкершілік: Қазақстан Республикасының Конституциясымен келіспеушілік Еуразиялық адвокатура. 2019. № 1 (38). — 73–78-б. http://www.eurasian-advocacy.ru/nomera/1_38_2019.pdf.

кейіннен медициналық тексеруден өтуі тиіс. 2020 жылы түзеу мекемелерінде 63 985 адам флюорографиялық тексеруден өтті (2019 жылы 68 484 адам). Қылмыстық атқару жүйесіндегі сотталғандарды туберкулезге қарсы емдеу 810 төсектік үш туберкулезге қарсы мекемеде (Қарағанды облысындағы АК-159/11, АК-159/17 ДУИ, Ақмола облысындағы ЕЦ-166/11 ДУИ) жүргізіледі. Туберкулезбен ауыратын науқастарды дәрі-дәрмекпен қамтамасыз ету республикалық бюджет қаражаты есебінен жүзеге асырылады. Алты жылда жаңадан анықталған туберкулезбен ауыратындар саны жеті есеге (2014 жылғы 473-тен 2020 жылы 64-ке дейін) қысқарды.

Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Құқық қорғау және сот жүйелерін реформалау жөніндегі комиссияның сотталғандарды медициналық қамтамасыз етуді жақсарту мақсатында (30.12.2020 ж. № 20–52–2.1 хаттама) Ішкі істер министрлігінің аталған функцияны Денсаулық сақтау министрлігіне кезең-кезеңімен беру туралы ұсынысы қолдау тапты. Ағымдағы жылы қажетті заңнамалық база дайындалуда. Негіздемелері бар салыстырмалы кесте әзірленді, екі Кодекске, үш Заңға, бір Үкімет қаулысына және жеті өкімге өзгерістер енгізілуде.

2022 жылы дәл осындай түрде тергеу изоляторларына (16), ең төменгі қауіпсіздік мекемелеріне (15), әйелдерге (6) және кәмелетке толмағандарға (1) арналған колонияларға медициналық қамтамасыз етудің ұсынылуы жоспарлануда.

Бас бостандығынан айыру орындарында медициналық көмекті ұйымдастыру саласына қатысты 2010 жылғы Тұжырымдама ережелерінің іске асырылуын коронавирустық пандемияға байланысты бас бостандығынан айыру орындарында медициналық профилактикалық іс-шаралардың айтарлықтай үлкен жауапкершілікпен атқарылуы дәлелдейді. Аумақтық денсаулық сақтау органдарымен бірлесіп тиісті жоспарлар жасалып, әрбір мекеме азаматтық сектордың медициналық ұйымына бекітілген. Дәрілік заттардың қажетті қоры (вирусқа қарсы, антипиретикалық, антибиотиктер) қалыптастырылды, қажетті медициналық құрал-жабдықтар сатып алынды.

Елімізде жеке қорғаныс құралдарының өткір тапшылығы кезеңінде өндіріс орындарында тез арада қайта пайдалануға болатын маскалар, қорғаныс костюмдері және дезинфекциялық туннельдер шығару ұйымдастырылды. Бұл тек ішкі қажеттіліктерді өтеп қана қоймай, сотталғандарды жұмыспен қамтуға мүмкіндік берді. Сотталғандар 1,8 миллион көп рет қолданылатын бетперде, 23,2 мың қорғаныс комбинезондары, 3,3 мың қорғаныс экрандары, 73 дезинфекциялық туннельдер жасады.

Сонымен қатар, бұл салада кемшіліктердің мүлдем жоқтығы туралы айтуға болмайды. Қазақстанның 2014–2020 жылдар аралығындағы ҰПМ қатысушыларының баяндамалары сотталғандардың медициналық көмекке қол жеткізуге және оның сапасыздығына байланысты бұзушылықтар туралы көптеген шағымдары туралы куәландырады. Сонымен қатар, коронавирустық індет салдарынан бас бостандығынан айыру орындарындағы қатаң карантин сотталғандардың сыртқы әлеммен, туыстарымен және отбасы мүшелерімен байланысын күрт шектеуге әкеліп соқты, бұл сотталғандардың әлеуметтену процесін айтарлықтай нашарлатады.

2010 жылғы Тұжырымдаманың 2.10-бөлімінде бас бостандығынан айыру орындарынан босатылған азаматтарды қоғамның толыққанды мүшесі ретінде қайта әлеуметтендіру саласындағы мақсатты мемлекеттік саясатты қамтамасыз ету бойынша жүйелі шаралардың қажеттілігі белгіленген. Тұжырымдаманың бұл бағыты қаншалықты жүзеге асырылды? Бұл үшін жүйелі институттандыру жеткіліксіз болды деп есептейміз. Әрине, қылмыстық атқару жүйесін басқарудың әртүрлі деңгейлерінде сотталғандарды әлеуметтендірудің маңыздылығы мойындалды. Қазақстан Республикасының «Пробация туралы» Заңы оның пенитенциарлық және постпенитенциарлық үлгілерін бекітті. Алайда бұл жеткіліксіз болды.

Заң шығарушы да, құқық қолдану тәжірибесі де сотталғандардың пенитенциарлық қайта әлеуметтену кезеңін елемеді. Қазақстан Республикасында бар бас бостандығынан айыру орындарынан босатылған сотталғандарды әкімшілік қадағалау институтында сотталғандарды әлеуметтендіру шаралары туралы ешнәрсе айтылмайды және шын мәнінде тек олардың мінез-құлқын бақылаумен шектеледі.

Шындығында, бастапқыда сотталғандарды әлеуметтендіруге арналған пенитенциарлық және постпенитенциарлық пробацияның нақты жұмыс істеуін қамтамасыз ету мүмкін болмады. Қазақстан Республикасының қылмыстық атқару жүйесінде сотталғандарды әлеуметтендіру бағдарламаларын әзірлеу және іске асыру алгоритмі жоқ, сондықтан қылмыстық атқару жүйесі мекемелері мен пробация органдарының қызметкерлерінде мұндай бағдарламаларды дайындау мен қолданудың практикалық құралдары жоқ. Басқаша айтқанда, қалыптасқан жүйелі мәселе оны шешуді талап етеді.

2010 жылғы Тұжырымдаманың 2.10-тарауында қылмыстық жазаларды атқару жүйесін жалпыға бірдей танылған халықаралық стандарттарға одан әрі жақындату керек деген қорытынды қамтылған. Бұл тұжырым Қазақстан Республикасының 2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасын іске асырудың онжылдығы аяқталғаннан кейін өзектілігін сақтайды деп есептейміз. Сондықтан қылмыстық атқару заңнамасы, оны қолдану тәжірибесі қазіргі уақытта халықаралық құқықтық актілердің ұсынымдарын неғұрлым толық орындауға бағытталуы керек.

II. ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ 2030 ЖЫЛҒА ДЕЙІНГІ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТЫ ТҰЖЫРЫМЫНЫҢ ЖОБАСЫ: ҚЫЛМЫСТЫҚ АТҚАРУ САЯСАТЫ (КЕЙБІР СЫНИ ЕСКЕРТПЕЛЕР)

Ағымдағы жылдың наурыз айында «Ашық үкімет» порталында жарияланған Қазақстан Республикасының 2030 жылға дейінгі құқықтық саясат тұжырымдамасының жобасы түрлі пікірлер қалдырады. Ол құқықтық саясат туралы емес, реттеушілік әсерге және оны бағалауға баса назар аудара отырып, мемлекеттік саясат пен жалпы мемлекеттік басқару туралы көбірек айтады. Сонымен қатар, ойдың көршілес сөйлемдерде, мысалы, адам құқықтары бойынша ұлттық көрсеткіштерден меншік құқығына дейін «секіретіні» өте эклектикалық презентацияны атап өткен жөн.

4.11-тармақ Қазақстан Республикасындағы пенитенциарлық саясатқа арналған. Ондағы ұсыныстарды негізінен бес бағытқа бөлуге болады.

Біріншісі 2002 және 2010 жылдардағы Тұжырымдамаларда қамтылған мақсатқа қатысты және пенитенциарлық заңнаманы жалпыға бірдей танылған халықаралық стандарттарға жақындату үшін оны реформалау бойынша жұмысты жалғастырумен байланысты болды. Сонымен қатар, қандай халықаралық стандарттарға қатысты, бұған қалай қол жеткізу керек және бұл іс-шаралар бұрынғы тұжырымдамаларды жүзеге асыру кезінде жүзеге асырылғандардан қалай ерекшеленетіні туралы ештеңе айтылмайды.

Екінші бағыт — бас бостандығынан айыруға сотталғандарды қамауда ұстаудың камералық түріне одан әрі көшуге қатысты. Жоғарыда атап өтілгендей, камералық жағдайға толық көшу ауқымды күрделі салымдарды және пенитенциарлық мекемелерді қайта құруды талап етеді,

алайда Тұжырымдама жобасында мұндай көшудің экономикалық мүмкіндіктері мен нақты мерзімдері туралы ештеңе айтылмаған.

Үшінші бағыт — бейнебақылаудың бірыңғай жүйесіне кіріктірілген заманауи технологиялар мен бейнетіркеу құралдарын қолдануды кеңейтумен, сондай-ақ жазаларды атқару процестерін цифрландырумен және түзеу мекемелеріндегі сотталғандар санын автоматтандырылған есепке алумен байланысты мекемелер мен пробация қызметтері, оларды әртүрлі критерийлер бойынша талдау мүмкіндігі бар.

Төртінші бағыт пробация қызметін реформалауға байланысты, оның ішінде: оны қылмыстық атқару қызметінен бөлу; пенитенциарлық пробацияны жүзеге асыру, яғни қылмыстық атқару (қылмыстық атқару) жүйесі мекемелерінде бас бостандығынан айыру жазасын өтеп жатқан адамдарды қайта әлеуметтендіру тәсілдерін қайта қарау; сандық емес, сапалық көрсеткіштерге бағытталған пенитенциарлық пробацияны жүзеге асыру бойынша жұмысты қайта бағдарлау; сотталғандардың жазасын өтеумен байланысты мәселелерді шешу үшін пробация қызметі мен қылмыстық атқару мекемелерінің жергілікті атқарушы органдармен өзара іс-қимылының заңнамалық механизмдерін әзірлеу. Бұл — алдыңғы тарауда қарастырылған өте маңызды бағыт.

Біздің ойымызша, соңғы ұсыныстар тұжырымдамалық емес, одан да нақтырақ болып көрінеді. Олар, мысалы, сотталғандарға арнайы сәйкестендіру киімін кию міндетін енгізумен немесе қылмыстық атқару жүйесі мекемелерінің жіктелуін кезең-кезеңімен оңтайландырумен байланысты.

Тұжырымдама жобасындағы қылмыстық атқару саясатына қатысты ұсыныстардың қылмыстық атқару жүйесі алдында тұрған проблемалар тұрғысынан, әсіресе халықаралық стандарттар мен озық шетелдік тәжірибені ескере отырсақ, мүлдем, өзгеше, жаңа ұсыныстардың жоқтығы анық.

2008 жылы Құқықтық саясатты зерттеу орталығы әртүрлі елдердегі пенитенциарлық жүйелерге салыстырмалы талдау жүргізді⁵⁷.

Талдау жұмыс істеп тұрған бірде-бір ведомствоға кірмейтін және қылмыстық атқару жүйесінің институционалдық үлгілеріне арналған дербес қылмыстық атқару органын құру мәселесін талқылауға байланысты жүргізілді.

Талдаудың қорытынды бөлімінде, атап айтқанда, келесідей атап өтілді *«Мемлекеттік органдарды, оның ішінде қылмыстық атқару жүйесі органдарын қайта құру және қайта құрылымдау жөніндегі кез келген реформа шетелдік тәжірибені, халықаралық құқық қорғау ұйымдарының ұстанымдарын терең талдаумен қатар жүруі керек... Дамыған демократиялық елдердің көпшілігінде басқару және Қылмыстық атқару жүйесі мекемелерін бақылауды Әділет министрлігі жүзеге асырады.*

*«Қылмыстық атқару жүйелерінің институционалдық үлгілерін салыстырмалы талдау сонымен қатар **қылмыстық атқару жүйесі Ішкі істер министрлігінің бақылауында болатын модель негізінен демократиялық емес елдерде кең таралғанын көрсетеді.** ... Қазақстанда тәуелсіз агенттіктің құрылуы, бұл Әділет министрлігіне бағынбайтындығы дамыған демократиялық елдердегі жалпы қабылданған тәжірибеге ғана емес, сонымен қатар халықаралық ұйымдардың, оның ішінде ЕҚЫҰ-ның ұстанымдарына да қайшы келеді».*

⁵⁷ «Қылмыстық атқару жүйесі: құқықтық нысандардың салыстырмалы талдауы» саясаты туралы қысқаша ақпаратты қараңыз. Құқықтық саясатты зерттеу орталығы, 2008 ж.

Сол 2008 жылы дәл осы Орталық пенитенциарлық саясатты айқындайтын қолданыстағы заңнамаға талдау жүргізді, онда қылмыстық атқару жүйесін дамыту шеңберінде бірқатар ұсыныстар берілген⁵⁸:

- «– Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің азаматтық-құқықтық департаментінің құрамында орналасқан қылмыстық атқару жүйесін құрамдас құрылым ретінде дамыту;
- тұжырымдама мен жұмыс жоспарын дайындау арқылы қылмыстық атқару жүйесін одан әрі демилитаризациялауды жүзеге асыру;
- сотталғандар казармасынан камераға көшу, сотталғандардың да, түзеу мекемелерінің қызметкерлерінің де қауіпсіздігін арттыру. Осы тұрғыдан алғанда, үкімдерді орындау үшін колониялық және түрме жүйелерінің конвергенциясы (жақындасуы) мақсатқа сай;
- заңнамаға сотталғандар санын қысқартуға бағытталған өзгерістер мен толықтырулар енгізу, өйткені басқаша реформа жүргізу мүмкін емес немесе тым қымбатқа түседі;
- бас бостандығынан айыруға байланысты емес жазаларды орындау тиімділігін арттыру бойынша заңнамалық және ұйымдастырушылық шараларды қабылдау. Бұл бағытта заманауи және тиімді пробация қызметін құру мәселесін тез арада шешу маңызды;
- сотталғандарға түзеу ықпалының нысандары мен әдістерін одан әрі жетілдіру, оларды бейімдеу және әлеуметтендіру;
- сотталғандардың денсаулығын қорғау саласындағы заңнама мен жазаны өтеу тәжірибесін адам құқықтарының халықаралық стандарттарына сәйкес келтіру, атап айтқанда, қылмыстық атқару жүйесінің ведомстволық денсаулық сақтауын реформалау;
- ...
- азаматтық қоғам институттарымен сындарлы диалог орнату және оның құқықтық нысандарын жетілдіру;
- қоғамдық бақылауды және азаматтық қоғаммен ынтымақтастықтың басқа да нысандарын дәйекті жүзеге асыру арқылы қылмыстық атқару жүйесі мекемелері мен органдары қызметінің ашықтығын қамтамасыз ету;
- пенитенциарлық жүйені ізгілендірудің дәйекті бағытын қамтамасыз ету. Бұл ұлттық заңнаманы БҰҰ-ның адам құқықтары жөніндегі осы ең маңызды құжатының ережелеріне сәйкестендіруді талап ететін Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пакт бойынша Қазақстанның міндеттемелеріне байланысты ерекше маңызды болып табылады».

Айта кету керек, бұл ұсыныстардың бірқатары керісінше жүзеге асырылды.

Жоғарыда атап өтілгендей, қылмыстық атқару жүйесі азаматтық ведомство — Қазақстан Республикасы Әділет министрлігі жүйесінде дамуының орнына 2011 жылы Қазақстан Республикасы Ішкі істер министрлігінің жүйесіне қайтарылды. Бұл оның ықтимал демилитаризациясын іс жүзінде жоққа шығарды.

Қылмыстық атқару жүйесінің Қазақстан Республикасы Ішкі істер министрлігінің құзырына қайтарылуы Қазақстан Республикасының жаңа Қылмыстық атқару кодексінің тұжырымдамасын

⁵⁸ «Қазақстан Республикасының қылмыстық атқару жүйесі: қазіргі жағдайы және реформалау жолдары» талдамалық баяндаманы қараңыз, Құқықтық саясатты зерттеу орталығы, 2008 ж.

сол немесе өзге де дәрежеде алдын ала айқындап берді. Өйткені бұл бөлімнің негізгі міндеттері қылмыспен күрес, оның алдын алу және қоғамдық тәртіпті сақтау болып табылады.

Осындай міндеттермен қылмыстық атқару жүйесінің тиісті қызметтерінен бас бостандығынан айыру орындарындағы сотталғандарды әлеуметтендіру мәселесімен тиімді айналысады деп күту қиын, тіпті егер бұл Қазақстан Республикасындағы пенитенциарлық саясаттың басты мақсаты болып саналса да. Қайта, олар қылмыстың алдын алуға, жазаны өтеу режимін және тәртіпті қамтамасыз етуге бағытталатын болады.

Бұл қазірдің өзінде Өнерден туындайды. Қолданыстағы Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің 4-бабына сәйкес, Қазақстан Республикасы қылмыстық атқару заңнамасының мақсаттары *«әлеуметтік әділеттілікті қалпына келтіру, сотталғандарды түзету, сотталғандардың да, басқа адамдардың да жаңа қылмыстық құқық бұзушылықтар жасауына жол бермеу»* болып айқындалған.

Қылмыстық атқару заңнамасының мақсаттары арасында «әлеуметтік әділеттілікті қалпына келтіру» және «сотталғанды түзеу» болуы және оны қайта әлеуметтендіру мақсатының болмауы мемлекеттің жаңа ҚР ҚАК жобасында жүзеге асырылатын пенитенциарлық саясатына тұжырымдамалық көзқарасты айқындайды.

Мысалы, А. Ш. Аккулев, Ресей Федерациясының Қылмыстық атқару кодексінде әлеуметтік әділеттілікті қалпына келтіру сияқты мақсат жоқ, өйткені оны әзірлеушілер бұл мақсат жаза тағайындаумен байланысты деп санайды⁵⁹. Әлеуметтік әділеттілікті қалпына келтіру дәрежесін бағалау өте қиын және мұндай мақсатты өзінің субъективті қабылдауына байланысты нақты емес және қол жеткізуді қиындатады.

Сол сияқты, пенитенциарлық саясаттың мақсаты ретінде «түзету» терминін қолдану және оны «ресоциализация» терминімен ауыстыру туралы Аккулевпен келісу керек. Оған сәйкес, «ресоциализация» дегеніміз — ол *«жағымсызды жоюға және оның жағымды әлеуметтік құндылықтар мен мінез-құлық үлгілерін ассимиляциялауға және оны жағымды әлеуметтік байланыстарға сәтті қосуға бағытталған сотталғанға ықпал ету шараларының кешені болып табылады»*.

Осыған байланысты, М. Р. Гета және К. Х. Рахымбердинмен әзірлеген Қазақстан Республикасы Қылмыстық атқару кодексінің Тұжырымдамасында ұсынылған пенитенциарлық саясат міндеттерінің приоритеттілігі басымдырақ сияқты⁶⁰:

- «– сотталғандарды және қылмыстық құқықтық ықпал етудің өзге де шараларына ұшыраған адамдарды әлеуметтендіру;*
- қоғамдық бақылау механизмдерін кеңінен қолдану;*
- мемлекеттік мәжбүрлеуге байланысты жазаларды және қылмыстық құқықтық ықпал етудің басқа да шараларын орындауды үйлестірудің синхрондылығы;*
- қылмыстықтан кейінгі бақылау шаралары жүйесінде пробацациялық қадағалауды шоғырландыру».*

Жалпы, қылмыстық атқару заңнамасының және құқық қолданудың тұжырымдамасы мен бағыты туралы мәселе түбегейлі болып табылады және оған жауап пенитенциарлық

⁵⁹ Мынаны қараңыз: А. Ш. Аккулев. Қазақстан Республикасының Жаңа Қылмыстық кодексі жобасының 40-бабы және Қазақстан Республикасының Жаңа Қылмыстық кодексі жобасының 3-бабы бойынша ұсыныстар, 2013 жылғы қыркүйек.

⁶⁰ Мынаны қараңыз: М. Р. Гета, К. Х. Рахымбердин. Қазақстан Республикасы Қылмыстық-атқару кодексінің тұжырымдамасы (Қазақстанның ҰЕҰ Азаптауларға қарсы коалициясының жобасы), Алматы қ., 2013 жыл.

саясаттың тиімділігін анықтайды. Өкінішке орай, Құқықтық саясат тұжырымдамасының жобасында бұл тұрғыда нақтылық жоқ.

«Ресейдің қылмыстық атқару жүйесінде халықаралық құқықтың қолданылуы: теория мен практика» брошюрасында дұрыс атап өтілгендей⁶¹ (Қазақстандағы пенитенциарлық саясаттың бұрынғы кеңестік кезеңнен қалған мәселелердің ортақтығына байланысты Ресей Федерациясындағы бірдей саясатқа көптеген параметрлері бойынша ұқсас екендігін ескере отырып), **«Қылмыстық атқару жүйесін реформалау ... елдің демократиялық дамуының өлшемдерінің бірі болып көрінеді ... Мұндай реформаның қажеттілігі қылмыстық атқару жүйесінің құрылып, ұзақ уақыт бойы бас бостандығынан айырылғандарды қуғын-сүргін мен қанаудың машинасы ретінде қызмет етуінің саяси астары бар».**

Кешегі кеңестік кезеңнен қалған, олардың бірқатары қазіргі кезде де орын алып отырған мәселелерді шешу үшін мыналар қажет:

- бас бостандығынан айыруға қылмыстық жазаның баламалы құралдары мен әдістерін әзірлеу;
- сотталғандардың заңға бағыну мінез-құлқының жаңа принциптерін әзірлеу және қолдану. «Еңбекпен» ұжымдық тәрбие мен түзетудің ескірген және қоғамға зиянды әдістерін тиімді деп тануға болмайды. Шартты түрде мерзімінен бұрын босатуды қолдануда сотталғанның жазасын өтеу кезіндегі мінез-құлқына сәйкес оның мінез-құлқын бағалау оның қоғамға әлеуметтік бейімделу мүмкіндігін бағалаумен ауыстырылуы тиіс. Ал сотталушыны «тәрбиелеуді» жеке көзқарас негізінде сотталғандармен әлеуметтік-психологиялық жұмысқа ауыстыру керек;
- түзеу мекемелерінің ашықтығын қамтамасыз ету. Түзеу мекемелерінің қызметіне қоғамдық мүдделерді енгізу, азаматтардың сотталғандармен жұмысына қатысуы онсыз «түрмелердің ашықтығын» қамтамасыз ету міндеттерін жүзеге асыру мүмкін емес шара болып табылады.

Бұл тұжырымдамалық тәсілдер тиімді іске асыру шараларымен қатар жүруі керек.

2006 жылғы 11 қаңтарда Еуропа Кеңесінің Министрлер комитеті Еуропалық түрме (пенитенциарлық) ережелерінің жаңа нұсқасын бекітті⁶² (ары қарай — Ереже).

Олар соңғы 20 жылда Еуропа елдерінің пенитенциарлық жүйелерінде сынақтан өткен жаңа заманауи ережелерді енгізді, қазіргі заманғы пенитенциарлық саясат пен тәжірибе тұрғысынан аса маңызды принциптерді қамтыды, олардың жүзеге асырылуы пенитенциарлық саясаттың заманауи тәсілдерін ерекшелендіреді.

Осылайша, басымдық принциптерінің ішінде Ережелер мыналарды қамтиды: **«басбостандығынан айырылғандардың құқықтарының бұзылуын ресурстардың жетіспеушілігімен ақтауға болмайды»** (Ереженің 4-тармағы).

Пенитенциарлық жүйелерді қаржыландырудың жетіспеушілігіне (немесе тіпті қаржыландыру дағдарысына байланысты) қарамастан басталған прогрессивті реформалардың мысалдары бар болса да (мысалы, 90-шы жылдардың басында Польшада), бұл норма Ережелерде ескі үлгідегі түзеу мекемелеріне негізделген, толып жатқан, жасақ құрамы мен азық-түлік және

⁶¹ «Ресейдің қылмыстық-атқару жүйесінде халықаралық құқықты қолдану: теория және тәжірибе», II бөлім, «Нижний Новгород адам құқықтары қоғамы» РҚБ; «Қазан қ. құқық қорғау орталығы» ҚБ; «Адам және Заң» ҚБ, Йошкар-Ола қ.; «Киров аймақтық құқық қорғау орталығы» ҚБ, 2006 жыл.

⁶² Мынаны қараңыз: Еуропа Кеңесі Министрлер Кабинетінің 952-шешімі, Rec (2006)2.

медициналық көмек көрсету ең төменгі стандарттарға сәйкес келмейтін көптеген елдердің қылмыстық атқару жүйесінің әрекетсіздігіне жауап ретінде пайда болды.

Бас бостандығынан айыру орындарының ашықтық принципі басымдық ретінде танылды. Азаматтық ұйымдардың түрмедегі өмірге қатысу құқығы негізгі болып табылады (Ереженің 7-тармағы).

Ереженің жаңа редакциясында **бас бостандығынан айыруға сотталғандардың сот айқындайтындардан басқа құқықтарын шектеуге болмайтыны** туралы идеяға баса назар аударылып, дамытылады (Ереженің 2-тармағы).

Түрмедегі сотталғандарды **«сақтау»** жаңа **тұжырымдамасы** қабылданды (бұрынғы тәрбиелік және түзеу ықпалынан айырмашылығы), ол Ереженің бүкіл мәтінін ұсынуда көрініс тапты.

Қауіпсіздіктің міндетті талаптарына қатысы жоқ сотталғандардың міндеттері туралы нормалар іс жүзінде алынып тасталды.

Өзгеріс әсіресе тұтқындардың еңбегіне деген көзқараста айқын көрінді.

Егер бұрынғы Ережелерде (71.1-тармақ) *«бас бостандығынан айыру орындарындағы жұмыс түзеу әрекетінің, кәсіптік оқытудың және әкімшілік басқарудың оң элементі ретінде қарастырылса»*, жаңа редакцияда еңбектің позитивтілігі сол күйінде және еңбек «ешқашан жаза ретінде пайдаланылмауы тиіс» (Ереженің 26.1-тармағы) жағдайында ғана айтылған. Сонымен қатар, сотталғандарға *«өздері қалайтын еңбек»* нысандарын таңдау құқығына кепілдік беріледі (Ереженің 26.6-тармағы). Әлбетте, еуропалық қоғамдастықта мәжбүрлі жұмыс адамға жақсы әсер ете алмайды, ал позитивті дағдыларды адамның өзі жұмыс таңдау жағдайында ғана ала алады деген көзқарас жеңіске жеткендігі анық.

Осылайша, Ереженің жаңа редакциясы және қабылданған тұжырымдамасы негізінен түрме жүйесінің болашағы туралы жаңа, бұрынғыдан өзгеше идеяларды ашты, қылмыстық жазаның мақсаттары мен құралдары туралы басым идеяларды өзгертті, сондай-ақ көрініс таппаған пенитенциарлық дүниетаным эволюциясының маңызды қадамын білдіреді.

Қазіргі пенитенциарлық саясаттың тұжырымдамалық тұжырымдамаларына қатысты осы және басқа да халықаралық стандарттарға сүйене отырып, Қазақстан Республикасындағы мұндай саясат тұжырымдамасының өзін, оның ішінде Құқықтық саясаттың жаңа тұжырымдамасында белгіленген тұжырымдаманы бағалау маңызды.

Жоғарыда атап өтілгендей, қылмыстық атқару саясатының қазіргі таңдағы тұжырымдамасы қылмыстық атқару заңнамасында көрініс тауып, құқық қолдануды айқындауға тиіс бірқатар іргелі принциптерге негізделген.

Бұл принциптер жалпыға бірдей танылған адам құқықтарын құрметтеуге және кемсітушіліктен қорғауға негізделген. Жоғарыда аталған Ережелерде қылмыстық жазаны орындаудың міндеттерін, мәнін айқындайтын принциптер 3-тармақта көрсетілген:

«Сотталғандарға қатысты түзеу шараларының мақсаттары бас бостандығынан айыру мерзімі мүмкіндік беретін дәрежеде олардың денсаулығы мен қадір-қасиетін сақтау, сондай ақ олардың қоғамға қайта қосылуына және заңның үстемдігінің талаптарын сақтауға және бостандыққа шыққаннан кейін өмір сүру қажеттіліктерін өз бетінше қанағаттандыруға көмектесетін жауапкершілік сезімі мен дағдыларын дамытуға көмектесу болып табылады».

Бұл «тәрбие және түзету» тұжырымдамасының орнына келген «сақтау» тұжырымдамасы болып табылады. Өкінішке орай, қолданыстағы қылмыстық атқару заңнамасында да,

Тұжырымдама жобасында да «сақтау» тұжырымдамасы мүлдем көрсетілмеген, бірақ «тәрбиелеу және түзеу» тұжырымдамасын іске асыру жалғасуда.

Елімізде жүзеге асырылып жатқан пенитенциарлық саясат ескірген болып табылады және ұжымдық тәрбие мен «еңбекпен» түзетудің әлеуметтік зиянды әдістерін тиімді деп тануға болмайды. **Шартты түрде мерзімінен бұрын босатуды қолдануда сотталғанның жазасын өтеу кезіндегі мінез-құлқына сәйкес оның мінез-құлқын бағалау оның қоғамға әлеуметтік бейімделу мүмкіндігін бағалаумен ауыстырылуы тиіс. Ал сотталушыны «тәрбиелеуді» жеке көзқарас негізінде онымен әлеуметтік-психологиялық жұмысқа ауыстыру керек.**

Сонымен қатар, халықаралық стандарттар тұрғысынан Қазақстан Республикасының қолданыстағы қылмыстық заңнамасының кейбір нормалары даулы немесе реттелмеген болып табылады. Бұл мыналарға да қатысты болып табылады: тәртіпті сақтау, көтермелеу және айыппұлдар, медициналық-санитарлық қызметтің міндеттері және дәрігердің арнайы лауазымы, тергеу изоляторларының санитарлық жағдайын реттеу, сотталғандарды тасымалдау (тасымалдау), ұстау жағдайлары мен ықпал ету шаралары және т.б.

Осыған байланысты, сотталғандарға қатысты түзеу шараларының мақсаттары мен құралдарын тұжырымдамалық тұрғыдан қайта қарау үшін, олардың қоғамда әлеуметтік бейімделу мүмкіндігін бағалаумен алмастыру арқылы сотталғандардың заңға бағыну тәртібін қамтамаусыз ету мен бағалаудың жаңа принциптерін енгізу ұсынылады.

Жоғарыда айтылғандарды негізге ала отырып, пенитенциарлық саясатқа қатысты және 2030 жылға дейінгі жаңа Құқықтық саясат тұжырымдамасының жобасында көрсетуді талап ететін тұжырымдамалық ұсыныстар өзара байланысты бірнеше мақсаттарды көздеуге тиіс; оның ішінде қылмыстық атқару заңнамасын дамытуды және оларды халықаралық стандарттарға және озық шетелдік тәжірибеге сәйкестендіру үшін институционалдық қолдау көрсетуді жалғастыруы тиіс. Бірінші кезекте, қылмыстық атқару жүйесін Қазақстан Республикасы Ішкі істер министрлігінің құзыретінен шығарып, дербес орган құру немесе оны азаматтық ведомствоға — Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің құзыретіне берілуі тиіс; пенитенциарлық жүйе демилитаризациялануы тиіс; «түзету және тәрбиелеу» тұжырымдамасы «сақтау» тұжырымдамасымен ауыстырылуы тиіс; сотталғандардың қайта әлеуметтендірілуі бағдарламаларына баса назар аударыла отырып, пробация қызметі реформалануы тиіс.

III. ҚР ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТЫ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫ ЖОБАСЫНЫҢ «ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ҚЫЛМЫСТЫҚ АТҚАРУ САЯСАТЫ» БӨЛІМІНЕ ҰСЫНЫСТАР

Қазақстан Республикасында қылмыстық атқару заңнамасын, қылмыстық атқару жүйесін одан әрі жетілдіру және пенитенциарлық қызметтің тиімділігін арттыру мақсатында сотталғандармен қарым-қатынас жасау және оларды ұлттық қылмыстық атқару заңнамасының нормалары мен институттарымен үйлестіру саласындағы халықаралық құқықтық актілерді іске асыруды жалғастыру қажет. Қылмыстың алдын алуда мемлекет пен азаматтық қоғамның өзара іс-қимылын заңнамалық реттеу жүйесінде оның рөлі мен маңызын арттыру қажет.

Жазаны және өзге де қылмыстық құқықтық ықпал ету шараларын орындауды құқықтық реттеуді жетілдіре отырып, академиялық саладағы ғылым өкілдерінің, халықаралық және ұлттық сарапшылардың қатысуымен бас бостандығынан айыру түріндегі жазаны атқару

режимінің жаңа тұжырымдамалық негіздерін әзірлеу қажет. Бұл үдерісте бас бостандығынан айыру түріндегі жазаны орындаудың «колониялық» және «түрме» үлгілерінің элементтерінің үйлесімін ескере отырып, «гибридті» түзеу мекемелерін құруға назар аудару қажет. Кейбір сотталғандарды камерада ұстауды көздейтін жергілікті жерлері бар «көп режимді» түзеу мекемелерін құру тәжірибесін қалыптастыру қажет. Бұл жазаны камерадан камераға өтеу аясын кезең-кезеңімен кеңейтуге және сотталғандарды қамауда ұстау жағдайларын анықтауға сараланған тәсілдеме жасауға мүмкіндік береді.

Бас бостандығынан айыру түріндегі жазаны өтеу процесінде сотталғандардың әлеуметтенуіне жол бермейтін, қақтығыстар мен адам құқықтарының бұзылуы қаупін туғызатын, бас бостандығынан айыру түріндегі жазаларды орындау мен өтеудің шектен тыс милитаризациясын еңсеру қажет. Бұл бағытты ұлттық пробация қызметіне дербес ұйымдық-құқықтық нысан бере отырып, қылмыстық атқару жүйесін Қазақстан Республикасы Ішкі істер министрлігінен азаматтық орган — Қазақстан Республикасының Әділет министрлігіне беру арқылы іске асыру қажет. Халықаралық құқық қорғау органдары мен ұйымдарының ұсынымдары, қылмыстық сот төрелігі саласындағы Қазақстан Республикасының әлемдік және меншікті ұлттық құқықтық тәжірибесі негізге ала отырып, Қазақстан Республикасы Ішкі істер министрлігінің қылмыстық атқару жүйесінде орын алып отырғандай, жазаларды атқару функцияларын біріктіру тәжірибесін сақтауға, сондай-ақ сотталғандарды бақылауды және қылмыс жасаған адамдарды қылмыстық қудалауды бір мемлекеттік органда ұстауға жол бермеу керек.

Қазақстан Республикасының қылмыстық атқару заңнамасының және онымен реттелетін қызметтің негізгі мақсаты сотталғандарды әлеуметтендіру үшін жағдай жасау болып табылатынын түбегейлі ұстанымға негіздеу қажет. Бұл мақсат пенитенциарлық реттеудің заңнамасы мен тәжірибесіне бағындырылуы тиіс, өйткені пенитенциарлық саясаттың барлық міндеттерін шешу оған қол жеткізуге байланысты болып табылады. Осыған байланысты Қазақстан Республикасының Қылмыстық атқару кодексі деңгейінде сотталғандарға ықпал етудің мақсаттары ретінде бас бостандығынан айыру мерзімі мүмкіндік беретін дәрежеде денсаулығы мен қадір-қасиетін сақтау; олардың қоғамға қайта әлеуметтенуіне және реинтеграциясына ықпал ететін, сондай-ақ бостандыққа шыққаннан кейін заң талаптарын орындауға және тұрмыстық қажеттіліктерін өз бетінше қанағаттандыруға көмектесетін жауапкершілік сезімі мен дағдыларын дамытуға көмектесу деп бекітілуі тиіс. «Сақтау және қайта әлеуметтендіру» тұжырымдамасы «түзету және тәрбиелеу» тұжырымдамасын алмастыруы керек.

Қылмыстық атқару заңнамасында қайта әлеуметтендірудің негізгі сипаттамаларын анықтау, оның критерийлерін нақтылау және нақтылау қажет. Қылмыстық атқару қызметіндегі әлеуметтендірудің маңыздылығын ескере отырып, сотталғандарды әлеуметтендірудің жеке бағдарламаларын құрудың және кейіннен қолданудың нақты ұйымдастырушылық құқықтық механизмін әзірлеу қажет. Шетелдік тәжірибені және БҰҰ-ның тұтқындармен қарым-қатынастың минималды стандартты ережелерінің (Нельсон Мандела ережелері, 2015) ұсынымдарын ескере отырып, қайта әлеуметтендіру бағдарламаларының мазмұнын саралау ұсынылады және сотталғандардың нақты әлеуметтік, құқықтық және өзге де көмек шараларына қажеттіліктері негізінде оларды оқытуды ұйымдастыру қажет. Сотталғандарға жазаны өтеудің бастапқы кезеңінен бастап пробация және пенитенциарлық мекемелерде қайта әлеуметтендірудің жеке бағдарламаларын қолдану үшін жағдай жасау қажет.

Сотталғандардың құқықтарын, бостандықтарын мен заңды мүдделерін іске асырудың маңыздылығын ескере отырып, Қазақстан Республикасының қылмыстық заңнамасында олардың құқықтары мен бостандықтарын қамтамасыз ету алгоритмі нақтылануы тиіс.

Қазақстан Республикасының Қылмыстық атқару кодексіндегі сотталғандардың құқықтарының тізбесін ерекше, «осал» санаттағы сотталғандардың (әйелдер, кәмелетке толмағандар, психикалық ауытқулары бар адамдар, шетелдіктер және т.б.) құқықтары туралы ережелермен (ол құқықтарды қамтамасыз ету алгоритмін ұсыну арқылы) толықтыру қажет.

Сондай-ақ сотталғандардың қылмыстық атқару жүйесінің әкімшілік органдарына, соттарға және басқа да мемлекеттік органдарға, адам құқықтары мен бостандықтарын қорғау жөніндегі халықаралық ұйымдарға жеке шағыммен жүгіну құқықтарын тиімді жүзеге асыруға назар аударған жөн.

Сотталғандарға тәрбиелік-профилактикалық әсер етуде сараланған тәсілдің маңыздылығын ескере отырып, оларды жіктеуде сотталғандардың түрлерін ажырату критерийлерін әзірлеу, олардың қылмыстық атқару жүйесі мекемелерінің қауіпсіздік режимінің әртүрлі деңгейлерімен байланысын нақтылау қажет.

Сотталғандардың құқықтары мен заңды мүдделерін оларды қайта әлеуметтендірудің маңызды факторы ретінде қамтамасыз ету қажеттілігін ескере отырып, сотталғандарды әртүрлі типтегі мекемелерде ұстау шарттарын өзгертудің сот тәртібін қарастырған жөн.

Бас бостандығынан айыру орындарындағы сотталғандардың еңбекке, мамандық алуға және біліктілігін арттыруға ынтасын арттыру мақсатында қылмыстық атқару жүйесі мекемелерінде сотталғандардың жұмыспен қамту бағдарламаларына, әлеуметтік кәсіпкерлікке қатысуының оң тәжірибесін барынша кеңінен тарату қажет. Жазасын өтеп жатқан адамдардың сотталғандар мен жұмыс берушілер арасында еңбек шарттарын жасасудың, шағын кәсіпкерлікті ұйымдастырудың және ақылы қызмет көрсетудің әлемдік тәжірибесін пайдалану қажет. Сонымен қатар, сотталғандарды оқуға және білім алуға ынталандыру, бұл үшін қажетті жағдайлар жасау қажет. Атап айтқанда, қашықтан оқыту үлгісін қолдана отырып, бас бостандығынан айыру орындарында ұсталған сотталғандар үшін жоғары және орта кәсіптік білім алудың әлемдік тәжірибесін ескеру қажет. Мысалы, коронавирустық пандемия жағдайында бұл модель ең өзекті болып табылады.

Баламалы емес пенитенциарлық жазаларды жүзеге асыру жүйесін одан әрі дамыту пробацияның ұйымдық-құқықтық негіздерін жетілдіру мәселелерімен тығыз байланысты. Осыған байланысты Қазақстан Республикасында пробацияның даму векторы оның әлеуметтік-құқықтық бақылау және құқық бұзушылықтың алдын алу нысаны ретіндегі әлеуметтік-құқықтық мәнін арттырумен байланысты болуы керек. Бұл Қазақстан Республикасында тәуелсіз мемлекеттік орган — Қазақстан Республикасының Үкіметіне есеп беретін Пробация агенттігін құрудың орындылығын білдіреді. Осы Агенттік және оның құрылымдық бөлімшелері бас бостандығынан айыру түріндегі жазаларды атқаратын мекемелерді басқаратын мемлекеттік органға қатысты заңды тәуелсіз болуы тиіс. Сонымен қатар, Пробация агенттігі өз қызметін осы органдармен және мекемелермен үйлестіруі қажет. Пробация агенттігі тиісті деңгейде қаржыландырылуы тиіс және оған тиісті ұйымдастырушылық-техникалық қолдау көрсетілуі тиіс. Аумақтық пробация органдары болып табылатын оның құрылымдық бөлімшелерінде сотталғандармен жұмыс тәжірибесіне пробациялық бақылау қызметкерлерінің сотталғандардың пробациялық бақылау жағдайында оларға жүктелген құқықтарын орындауын тексеруіне ықпал ететін заманауи технологиялар мен электрондық бақылау құралдарын енгізу қажет. Қазіргі уақытта көптеген штаттарда пробация қылмыскерлерді әлеуметтендірудің және олардың қылмыстан кейінгі мінез-құлықтағы тәуекелдерін азайтудың маңызды құралына айналды.

Қазақстан Республикасындағы пробация сотталғандарды әлеуметтендірудің озық технологиялары мен әдістерін қолдану негізінде әлемдік тенденцияларға сәйкес дамуы тиіс. Бұл жағдай қылмыстық атқару қызметіне құқық бұзушылардың жеке басын әлеуметтік-құқықтық зерттеу әдістерін, жазадан шартты түрде мерзімінен бұрын босатуға ұсынылған сотталғандарға қатысты бағалау қорытындысын кеңінен енгізуді қажет етеді. Әлеуметтік-құқықтық зерттеу нәтижелері мен бағалау есебі сотталғандарды әлеуметтендірудің жеке бағдарламаларын әзірлеу және кейіннен қолдану, олардың қылмыстан кейінгі мінез-құлқындағы тәуекелдерді анықтау үшін пайдаланылуы тиіс. Сондай-ақ, заңда көзделген пенитенциарлық және постпенитенциарлық пробация үлгілерін енгізудің институционалдық механизмін құру

қажет. Бұл тұрғыда пробация қызметкерлерінің қылмыстық атқару жүйесі мекемелерінің әкімшілігімен және қызметкерлерімен өзара іс-қимылын, олардың бас бостандығынан айыру орындарындағы сотталғандарды әлеуметтендіру бағдарламаларын дайындау және қолдану процесіне бірлесіп қатысуын қамтамасыз ету қажет. Бас бостандығынан айыру жазасын өтеген және әкімшілік қадағалауға алынған сотталғандарды қоғамға қайта бейімдеу процесін жеңілдету үшін сотталғандарды әлеуметтендіру және қылмыстардың қайталануының алдын алу аясында пробация қызметі мен ішкі істер органдарының бірізді өзара іс-қимылын жүзеге асыру орынды болып табылады.

Қылмыстық атқару қызметін ізгілендіре отырып, жазаны атқарушы және пробациялық бақылауды жүзеге асыратын органдар мен мекемелердің қылмыстық атқару қызметін бақылау аспектісінде де, сотталғандарды әлеуметтендіру шеңберінде де азаматтық қоғам институттарымен жүйелі және көп векторлы ынтымақтастығын жалғастыру қажет. Осыған байланысты Ұлттық алдын алу механизмін одан әрі жетілдіріп, оны тек пенитенциарлық мекемелерге ғана емес, пробация органдарына да қолдану аясын кеңейту қажет. Қоғамдық бақылау комиссияларының (ҚБК) өкілеттіктерін кеңейту және сотталғандардың құқықтарын, бостандықтары мен заңды мүдделерінің анықталған бұзушылықтарына мемлекеттік органдардың олардың бақылау баруларының нәтижелеріне ден қою механизмінің институционалдық маңыздылығын қамтамасыз ету маңызды фактор болып табылады.

Сонымен қатар, сотталғандарды әлеуметтендіруге, олардың құқықтары мен заңды мүдделерін қорғауға баса назар аудару бағытында пробация қызметі, жазаларды және қылмыстық құқықтық нормалардың басқа да шараларын орындайтын органдар мен мекемелер қызметкерлері үшін жаңа құндылық парадигмасын қалыптастыру қажет. Ол үшін қылмыстық атқару жүйесі қызметкерлеріне арналған білім беру бағдарламаларына түгендеу жүргізіп, тиісті оқу-әдістемелік қамтамасыз етілген тиісті оқу пәндерін енгізу қажет. Жалпы алғанда, бас бостандығынан айыру орындарындағы сотталғандар санын бақылау, оның көбеюіне жол бермеу, сонымен бір мезгілде қылмыстық атқару жүйесі мекемелерін басқаруды жетілдіру, олардың қызметінің қауіпсіздігін қамтамасыз ету және қылмыстардың қайталануының алдын алудың тиімділігін қамтамасыз ету шараларын жалғастыру қажет. Сотталғандарды бақылау және оларға тәрбиелік және профилактикалық ықпал ету үшін қылмыстық атқару жүйесі мекемелерінің, пробация қызметінің және ішкі істер органдарының синхронды жұмысын жолға қою қажет. Постпенитенциарлық пробация шеңберінде сотталғандарды қылмыстық атқару жүйесі мекемелерінде болған алғашқы сәттен бастап, оның ішінде жазадан босатылғаннан кейінгі кезеңді қайта әлеуметтендіру шараларының бірізділігін қамтамасыз ету қажет. Қылмыстық атқару қызметі тәжірибесіне сотталғандарды әлеуметтендірудің жаңа озық технологияларын, құқықтық қайшылықтардың қызметі тәжірибесіне сотталғандарды әлеуметтену мен заңды мүдделерін қамтамасыз ету механизмдерін енгізу қажет. Қылмыстық атқару қызметі қылмыстың қайталануының алдын алуға, сотталғандардың қоғам алдындағы жауапкершілік сезімін және қылмыстық заңды бұзбай, тәуелсіз және жауапкершілігі зор өмірге психологиялық дайындығын қалыптастыруға ықпал етуі тиіс.

2021 жылдың маусымы

1-Қосымша. ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТЫ ТҰЖЫРЫМДАМАЛАРЫНДАҒЫ ҚЫЛМЫСТЫҚ АТҚАРУ САЯСАТЫ

Қазақстан Республикасының 2010 жылға дейінгі құқықтық саясатының тұжырымдамасы	Қазақстан Республикасының 2010–2020 жылдарға арналған құқықтық саясат тұжырымдамасы	Қазақстан Республикасының 2030 жылға дейінгі құқықтық саясат тұжырымдамасы (жоба)
Сотталғандармен қарым-қатынас жасаудың негізгі принциптері мен тәртібін айқындайтын адам құқықтары жөніндегі халықаралық құжаттардың және халықаралық келісімдердің негізгі ережелеріне сәйкес келтіру мақсатында қылмыстық атқару жүйесінің заңнамалық базасын жетілдіруді, сондай-ақ оның материалдық-техникалық базасын одан әрі жетілдіруді жалғастыру, қылмыстық атқару жүйесін ізгілендіру бойынша жүргізіліп жатқан саясатты жалғастыру қажет. Қылмыстың қайталануының алдын алу үшін бас бостандығынан айыру орындарынан босатылған адамдарды әлеуметтік бейімдеуге, тиісті әлеуметтік бейімдеу орталықтарының жұмыс істеуіне бағытталған жағдайлар жүйесін жасау және нормативтік құқықтық актілерді әзірлеу қажет.	2.10. Қылмыстық атқару саласында мынадай шаралар кешенін қабылдау қажет. Қылмыстық әділет саласына азаматтарды тартуды азайту, қылмыстық қуғын-сүргін шараларын үнемдеу мақсатында қоғамнан оқшаулауға байланысты емес қылмыстық құқықтық шараларды неғұрлым кеңінен қолдануға жағдай жасау қажет. Бұл ретте заңнамада және сот тәжірибесінде қылмыстық құқықтық ықпал ету түрі мен шараларын таңдау ең алдымен, оның нақты бір тұлғаға қатысты неғұрлым ықтимал тиімділігі туралы деректер есебіне негізделетін тұжырымдар әзірленуі тиіс. Сонымен қатар соттардың бас бостандығынан айыруға балама шараларды неғұрлым белсенді қолдануы үшін олардың орындалу тиімділігін арттыру қажет, ол үшін осындай шаралардың орындалуына жауапты мамандандырылған органды институционалдық дамыту талап етіледі. Бас бостандығынан айыру қылмыстық жазалау түрінің әлі де болса негізгі түрі болып қалып отырғанын ескере отырып, жазалау жағы басым болып отырған бас бостандығынан айырудың тәрбиелік жағын күшейтетін шараларды қабылдау қажет. Атап айтқанда, жазаларды орындауды даралау принципі негізінде сотталғандарды ұстауды, оларға түзеу-тәрбиелік ықпал етудің түрлері мен әдістерін одан әрі дамыту қажет. Бас бостандығынан айырылғандарды қоғамдық пайдалы еңбекке және/немесе оқытуға, әлеуметке қосу, оның ішінде есірткіге қарсы, алкогольге қарсы мазмұндағы әлеуметтік бағдарламаларға тарту арқылы не әлеуметтік белсенді қызметтің өзге түрлерімен жұмыспен қамту проблемаларын шешу өзекті болып табылады. Қылмыстық атқару жүйесі мекемелеріндегі тәртіпті сақтауға қойылатын жоғары талаптарды сақтаумен және қамтамасыз етумен қатар қылмыстық жазаларды орындау (өтеу) процесін психологиялық-педагогикалық	4.11. Жазаларды орындау мен өтеудің тәртібі мен шарттарын реттеуді және қылмыстық құқықтық реттеудің өзге де шараларын жақсарту, сондай-ақ сотталғандардың құқықтары мен бостандықтарын қорғауды күшейту мақсатында қылмыстық атқару заңнамасын, оның ішінде оны жалпыға бірдей таңылған халықаралық стандарттарға жақындату жолымен одан әрі жетілдіру талап етіледі. Қамаудың камералық түрі бас бостандығынан айыруға байланысты жазасын өтеп жатқан адамдардың қауіпсіздігін қамтамасыз етуде тиімділігін көрсетті. Сотталғандарды қамауда ұстаудың камералық түріне одан әрі көшу бойынша жұмысты жалғастыру маңызды. Сонымен қатар, сотталғандардың мінез-құлқын тұрақты бақылау, оның ішінде заманауи технологиялар мен бейнежазба құралдарын пайдалану арқылы, бірыңғай бейнебақылау жүйесіне біріктіру арқылы қамтамасыз етілуі тиіс. Түрлі критерийлер бойынша талдау мүмкіндігімен қылмыстық атқару мекемелеріндегі және пробация қызметтеріндегі сотталғандар санын автоматтандырылған есепке алу және жазаларды орындау процестерін цифрландыруды жалғастыру қажет. Сонымен қатар, сотталғандарға арнайы сәйкестендіру киімін кию міндеттемесін енгізу арқылы қоғамдық жұмыстарға байланысты жазаны орындауға жариялылық элементтерін беру мәселесін пысықтау қажет. Шетелдік тәжірибе мұндай шараның терең профилактикалық әсері бар екенін дәлелдеп отыр. Қылмыстық атқару жүйесі мекемелерінің жіктелуін кезең-кезеңімен оңтайландыру мүмкіндігін қарастыру маңызды, өйткені ізгілендіру жағдайында сотталғандардың құрылымы айтарлықтай өзгерді (олардың 90%-дан астамы ауыр және аса ауыр қылмыстар үшін жазасын өтеп жатқандар).

Қазақстан Республикасының 2010 жылға дейінгі құқықтық саясатының тұжырымдамасы	Қазақстан Республикасының 2010–2020 жылдарға арналған құқықтық саясат тұжырымдамасы	Қазақстан Республикасының 2030 жылға дейінгі құқықтық саясат тұжырымдамасы (жоба)
	қамтамасыз ету, қылмыстық атқару жүйесі персоналының мәртебесін арттыру және оларды әлеуметтік-құқықтық қорғауды қамтамасыз ету жөніндегі шараларды күшейту қажет. Бұлармен қоса, бас бостандығынан айыру орындары үшін жеке адамның қауіпсіздігін қамтамасыз ету, жазаның осы түрін өтеп жатқан адамдардың құқықтары мен заңды мүдделерінің сақталуы маңызды болып табылады. Бұл саладағы неғұрлым перспективалы бағыттардың ішінде ұстаудың камералық тәртібіне біртіндеп көшіру қажет, бұл ретте сотталған адам күндізгі уақытта мекеме шегінде жүріп-тұру және жеке қарым-қатынас жасау мүмкіндігіне ие бола отырып, түнгі уақытта бөлек орын-жайға қамалады. Айыптыларды жазалау және олардың жазаларын өтеу кезеңіндегі құқықтары мен заңды мүдделерінің сақталуы жөнінде қоғам мен мемлекет мүдделері арасындағы теңгермені сақтауға, дамуына баса назар аудару қажет болатын қоғамдық бақылаудың белгіленген механизмдері көмектеседі. Бас бостандығынан айыру орындарындағы адамдарға медициналық қызмет көрсетудің, әсіресе қылмыстық жазасын өтеп жатқан адамдар ауруларының профилактикасы жүйесінің сапасын арттыру да маңызды болып табылады. Бас бостандығынан айыру орындарынан босатылған азаматтарды толыққанды қоғам мүшесі ретінде әлеуметке қосу аясындағы тұтас мемлекеттік саясатты қамтамасыз етуге бағытталған жүйелі шаралар қажет. Жалпы алғанда қылмыстық жазаларды атқару жүйесін жалпыға бірдей халықаралық стандарттарға одан әрі жақындата беру керек.	Классификацияны оңтайландыру сотталғандарды ауыстыруға бюджеттен бөлінетін қомақты қаржыны үнемдеуге және туыстарының жазасын өтеу орындарына қолжетімділігін қамтамасыз ету арқылы сотталғандардың қоғамдық пайдалы байланыстарын қолдау септігін тигізеді. Қылмыстық заңнаманы ізгілендіру жағдайында бас бостандығынан айыруға байланысты емес жазаларды сапалы орындау өзекті болып қала береді. Осыны ескере отырып, пробацацияның бас бостандығынан айыру қызметінен тәуелсіздігін қамтамасыз ету және қаржыландырудың жеке мақсатты кіші бағдарламасын бөлу арқылы пробацация қызметі мен оның қызметкерлерінің ұйымдық-құқықтық мәртебесін көтеру мүмкіндігін қарастыру қажет. Азаматтық қоғам өкілдерін тарта отырып, жеке және икемді дағдыларды дамытуға бағытталған халықаралық озық тәжірибені ескере отырып, пенитенциарлық пробацацияны іске асыру, яғни ҚАЖ (пенитенциарлық) мекемелерінде бас бостандығынан айыру түріндегі жазасын өтеп жатқан адамдарды қайта әлеуметтендіру тәсілдерін қайта қарау талап етіледі, өйткені қазіргі нысандағы пробацацияның осы түрі өзінің тиімсіздігін көрсетті. Пенитенциарлықтан кейінгі пробацацияны іске асыру жөніндегі жұмысты сандық көрсеткіштерден сапалық көрсеткіштерге қайта бағдарлау маңызды. Сотталғандардың жазасын өтеумен байланысты мәселелерді шешу үшін пробацация қызметі мен қылмыстық атқару мекемелерінің жергілікті атқарушы органдармен өзара іс-қимылының заңнамалық механизмдерін әзірлеу маңызды.

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ЖОБАСЫНА АЛЬТЕРНАТИВТІ ҰСЫНЫСТАР

ЕҢБЕК ЗАҢНАМАСЫН РЕФОРМАЛАУ



ЕҢБЕК ЗАҢНАМАСЫ

I. ЕҢБЕК ЗАҢНАМАСЫ БОЙЫНША 2010–2020 ЖЫЛДАРҒА АРНАЛҒАН ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ІСКЕ АСЫРЫЛУЫНА ҚЫСҚАША ТАЛДАУ

1.1. 2010–2020 жылдарға арналған құқықтық саясаттың негізгі бағыттары

2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасы 2.6-тармақтың бірнеше ережелерінде еңбек құқығы мәселелерін қарастырды, онда сонымен қатар азаматтардың әлеуметтік құқықтарын дамытуға арналған міндеттер де қамтылған. Осы тармақтағы негізгі міндеттердің бірі әлеуметтік құқықтарды қамтамасыз етудің тиімді механизмдерін одан әрі қалыптастыру және заманауи әлеуметтік саясатты жүзеге асыру болды.

Сондай-ақ, 2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасында оны қолдану тәжірибесін жүйелі талдау және осы саладағы халықаралық тәжірибені ескере отырып, еңбек заңнамасын үздіксіз жетілдіру көзделген.

Тұжырымдамада пысықтауды қажет ететін мәселелердің қатарында келесілер көзделген.

1. Еңбек қызметінің сипаты мен қызметкерлердің еңбек жағдайларына байланысты еңбек және әлеуметтік заңнаманы одан әрі саралау мәселелері.
2. Әлеуметтік әріптестіктің аясы мен құралдарын кеңейту мәселелері.
3. Мемлекет акционер болып табылатын мүгедектердің денсаулық жағдайын ескере отырып, арнайы қауіпсіздік талаптары мен еңбек жағдайларын қамтамасыз ету қажеттілігімен, ұлттық компаниялардың, ұлттық даму институттарының және өзге де заңды тұлғалардың ұжымдары жүзеге асыратын еңбек қызметіне мүгедектердің қатысу мәселелері.

1.2. Заңнамадағы өзгерістер және бекітілген бағдарламаларды іске асыру шаралары

2030 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасының жобасы осыған негізделетін, Қазақстан Республикасы Президентінің мақаласында Н. Ә. Назарбаевтың 2012 жылғы 10 шілдеде жарияланған «Қазақстанның әлеуметтік жаңғыртылуы: Жалпыға Ортақ Еңбек Қоғамына қарай жиырма қадам» атты мақаласында алғаш рет Жалпыға Ортақ Еңбек Қоғамының моделі жарияланды. Президент бұл мақаласында әлемнің дамыған елдерінде жаппай әлеуметтік тәуелділікті тудырған және жаһандық дағдарыстың басты себептерінің бірі болған тұтыну идеологиясының зияндылығына назар аударды. Жалпы еңбек қоғамы тұтынушылар қоғамына сындарлы балама ретінде әрекет етуге шақырылды. Президент әлеуметтік жаңғырту саясатының өзегіне нағыз өнімді еңбекті қою, ХХІ ғасыр мен жаһандық бәсеке жағдайында еңбекті шешуші ұлттық фактор ретінде алдыңғы орынға шығару қажеттігін атап көрсетті.

Осы тапсырмаларды іске асыру мақсатында Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2012 жылғы 23 шілдедегі № 961 қаулысымен Іс-шаралар жоспары бекітілді. Ол қаулыда, атап айтқанда, әлеуметтік-еңбек қатынастарының тиімді моделін қалыптастыру, кәсіби біліктіліктің ұлттық жүйесін құру, еңбек жанжалдарының алдын алу, алдын алу және реттеу бойынша келесі шаралар көрініс тапты.

1. Еңбекке қабілетті халықты өзін-өзі жұмыспен қамтығандар тобына жатқызу әдістемесін әзірлеу.
2. Жұмыссыздық деңгейін анықтау әдістемесін жетілдіру.
3. 2013 жылдан бастап қызметкерлерді еңбек заңнамасы негіздеріне жалпы оқыту жүйесін ұйымдастыру мәселесін пысықтау.
4. Еңбек кодексінің және еңбек қатынастарын реттейтін басқа да құқықтық актілердің негізгі ережелері бойынша бірыңғай ұлттық анықтамалықтар сериясын басып шығару және тарату жобасын әзірлеу.
5. Бірыңғай экономикалық кеңістік елдерінің біліктілік жүйелерін ескере отырып, 2020 жылға дейінгі кезеңге кәсіби стандарттарды дайындауды көздейтін ұлттық біліктілік жүйесін кезең-кезеңімен дамыту жоспарын әзірлеу және қабылдау.
6. Жоғары оқу орындары мен колледждер түлектерінің біліктілігін растаудың тәуелсіз жүйесін құру бойынша жұмысты жандандыру.
7. Еңбек, Әкімшілік және Қылмыстық кодекстерге еңбек жанжалдарын қасақана қоздырғаны үшін жауапкершілік туралы нормаларды енгізу туралы ұсыныстар енгізу.
8. Қоғамдық араздықты қоздыру, ереуілге мәжбүрлеу, жалақыны уақтылы бермеу, ұжымдық шарттарды орындамау және басқа да құқық бұзушылықтар үшін әкімшілік және қылмыстық жауапкершілікті күшейту жөнінде ұсыныстар енгізу.

Бұл жоспардың ережелері 2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасының бағыттарына толық сәйкес келмеді, соның салдарынан олардың кейбіреулері орындалмады.

2012 жылғы 17 ақпандағы Заңмен Еңбек кодексі Ұлттық біліктілік жүйесіне арналған 10–1 тараумен толықтырылды. Бұл жүйе төмендегілерді қамтуы керек еді:

- 1) ұлттық біліктілік шеңбері;
- 2) салалық біліктілік шеңберлері;
- 3) кәсіби стандарттар;
- 4) кәсіби дайындығын бағалау және маманның біліктілігіне сәйкестігін растау.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2013 жылғы 18 маусымдағы № 616 қаулысымен Ұлттық біліктілік жүйесін кезең-кезеңімен дамыту жоспары бекітілді. Сол жылы Білім министрлігі «Кәсіби біліктілік туралы» Қазақстан Республикасы Заңының жобасын әзірлеу бойынша жұмыс тобын құрып, аталған Заңның Тұжырымдама жобасын әзірледі. Кейіннен бұл заң жобасы әзірленген жоқ және қабылданбады. Жаңа Еңбек кодексіндегі тиісті тараудың нормалары 117-бапқа өзгертілді. Оған сәйкес кәсіптік стандарттарды әзірлеуді, енгізуді, ауыстыруды және қайта қарауды салалық біліктілік шеңберлері негізінде жұмыс берушілердің бірлестіктері (қауымдастықтары, одақтары) жүзеге асырады және Қазақстан Республикасының Ұлттық кәсіпкерлер палатасы белгіленген еңбек жөніндегі уәкілетті мемлекеттік орган белгілеген тәртіппен бекітеді.

Ұлттық біліктілік шеңбері Әлеуметтік әріптестік және әлеуметтік және еңбек қатынастарын реттеу жөніндегі республикалық үшжақты комиссияның 2016 жылғы 16 наурыздағы хаттамасымен бекітілген. Бұл ретте, реттелетін кәсіптер бойынша сәйкестікті растауды және біліктілік

беруді аккредиттелген ұйымдар жүзеге асырады. Реттелетін кәсіптер бойынша сәйкестікті растау және біліктілік беру тәртібін тиісті қызмет саласындағы уәкілетті мемлекеттік органдар айқындайды. Осылайша, 2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасында бастапқыда көзделмеген біліктіліктің ұлттық жүйесін дамыту жөніндегі жұмыстың бағыты көрсетілген кезеңде өзгерді және қазіргі таңға дейін бұл жұмысты аяқталды деп есептеуге болмайды.

2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасын жүзеге асырудың нақты шаралары жыл сайынғы іс-шаралар жоспарларына енгізілді. Атап айтқанда, 2010 жылға арналған іс-шаралар жоспарында келесілер көзделген:

- «Қазақстан Республикасының Еңбек кодексіне өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Заңының жобасын әзірлеу және Парламентке енгізу.

2014 жылға арналған іс-шаралар жоспары келесі іс-шараларды қамтиды:

- «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне еңбек көші-қоны мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасының Заңын іске асыру шеңберінде заңға тәуелді актілерді қабылдау.
- Еңбек және әлеуметтік заңнаманы оларды одан әрі саралау тұрғысынан жетілдіру мәселелерін пысықтау; әлеуметтік әріптестіктің ауқымы мен құралдарын кеңейту; акционері мемлекет болып табылатын заңды тұлғалар жүзеге асыратын еңбек қызметіне мүгедектердің қатысуын құқықтық реттеуді қамтамасыз ету.
- «Халықты жұмыспен қамту туралы» Қазақстан Республикасының Заңына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Заңының жобасын әзірлеу және Қазақстан Республикасы Парламентінің қарауына енгізу.

2019 жылға арналған іс-шаралар жоспарында мыналар болды:

- «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне еңбек мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Заңының жобасын әзірлеу және Қазақстан Республикасының Парламентіне енгізу.

2011–2012 және 2015–2018 жылдарға арналған Тұжырымдаманы іске асыру жоспарларында еңбек заңнамасы саласындағы шаралар қамтылмаған. Жоспарланған іс-шаралардың барлығы ақырында орындалмады. Жалпы, 2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасының әрекет ету кезеңінде бұрын қолданыста болған 2007 жылғы 15 мамырдағы Еңбек кодексіне 48 заңмен толықтырулар мен өзгертулер енгізілді.

2015 жылғы 23 қарашада Тұжырымдаманы іске асыру барысында жаңа кодификацияланған нормативтік акт — 2016 жылғы 1 қаңтардан бастап қолданысқа енгізілген Қазақстан Республикасының Еңбек кодексі қабылданды. 240 баптан тұратын 2007 жылғы Еңбек кодексімен салыстырғанда жаңа Еңбек кодексі қолдану аясы айтарлықтай қысқартылып, 204 бапты ғана қамтыды. Бұл бұрын егжей-тегжейлі реттеліп келген бірқатар мәселелерді реттеуде олқылықтардың қалыптасуына әкелді.

Жаңа Еңбек кодексі 2007 жылғы Еңбек кодексімен салыстырғанда жұмыс берушінің пайдасына мүдделер балансын өзгертті, атап айтқанда:

- 1) жұмыс берушінің бастамасы бойынша еңбек шартын бұзу негіздерінің тізбесі айтарлықтай кеңейтілді;
- 2) қызметкердің толық жауапкершілігін кеңінен қолдануға мүмкіндік берілді;

- 3) жұмыс беруші құрған татуластыру комиссияларында еңбек дауларын қараудың міндетті сотқа дейінгі тәртібі енгізілді;
- 4) жұмыс берушіге еңбек жағдайларын өзгерту жеңілдетілді;
- 5) қызметкерлерді жұмыстан шығарумен байланысты жекелеген мәселелер бойынша кәсіподақтардың пікірін ескеру қажеттілігі жойылды;
- 6) жұмыс берушінің тәртіптік жаза қолдану кезінде бұзушылықтың ауырлығы мен сипатын, қызметкердің мінез-құлқын және оның еңбекке қатынасын ескеру міндеті жоққа шығарылды;
- 7) демалыс және мереке күндері жұмыс істегені үшін кепілдік берілген ең төменгі жалақы төмендетілді;
- 8) инфляция деңгейіне қарай жалақыны индекстеу туралы ережелер жойылды.

Бұл ретте, жаңа Еңбек кодексіне бірқатар жаңалықтар енгізілді, атап айтқанда:

1. Бәсекелеспеу туралы еңбек шартының талаптарын реттеу.
2. Қызметкерлерді басқа жұмыс берушіге іссапарға жіберу мәселелерін реттеу.
3. Жұмыс берушілер мен қызметкерлер арасындағы қарым-қатынаста ақпараттық технологияның қолдану аясын кеңейту.

Жаңа Кодексті қабылдау нәтижесінде бірқатар мәселелер реттеумен қамтылмаған, атап айтқанда:

1. Шарт тараптарының дербес деректерді пайдалануы туралы ережелер.
2. Еңбекке ынталандыруды қолдану туралы сұрақтар.
3. Қызметкерлердің демалыс және мереке күндері жұмыс істеуін ұйымдастыру.

2007 жылғы Еңбек кодексінде болған бірқатар тараулар жаңа Еңбек кодексінде бір немесе бірнеше баптармен ауыстырылды, бұл реттеу аясын айтарлықтай тарылтты. Бұл еңбекті реттеудің ерекшеліктеріне арналған тараулар:

- 1) ауыр жұмыстарда, еңбек жағдайлары зиянды (ерекше зиянды), қауіпті жұмыс істейтін қызметкерлер;
- 2) маусымдық жұмыстармен айналысатын маусымдық қызметкерлер;
- 3) вахталық әдіспен жұмыс істейтін қызметкерлер;
- 4) үй қызметкерлері;
- 5) үйде жұмыс істейтін қызметкерлер;
- 6) қашықтықтан жұмыс істейтін қызметкерлер;
- 7) азаматтық қызметкерлер;
- 8) заңды тұлғаның алқалы атқарушы органының басшысы мен мүшелері және мүліктің меншік иесі немесе ол уәкілеттік берген тұлға (орган) не заңды тұлғаның уәкілетті органы тағайындаған (сайлаған) қызметкерлер;

- 9) кәсіподақтың кәсіподақ органдарының құрамына кіретін қызметкерлер;
- 10) еңбекті нормалау;
- 11) ұлттық біліктілік жүйесі.

Бұрынғы Еңбек кодексінің тараулары жаңа Еңбек кодексіне енген жоқ, олардың қатарында:

- 1) жұмысқа орналастыру;
- 2) әйелдердің және отбасылық міндеттері бар басқа адамдардың еңбегі;
- 3) толық емес жұмыс күнімен жұмыс істейтін қызметкерлердің еңбегі;
- 4) мүгедектер еңбегі;
- 5) шағын кәсіпкерлік субъектілері қызметкерлерінің еңбегі;
- 6) қызметкерлердің еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау саласындағы құқықтарының кепілдіктері;
- 7) қауіпсіздік және еңбекті қорғау саласындағы мемлекеттік саясаттың негізгі бағыттарын және өндірістік объектілер мен өндіріс құралдарын жобалау, салу және пайдалану кезіндегі қауіпсіздік пен еңбекті қорғауға қойылатын талаптар.

Еңбек қатынастарының әртүрлі аспектілерін егжей-тегжейлі реттеуді жою тараптардың еңбек келісім-шарттарына, ұжымдық шарттарға және әлеуметтік әріптестік тараптарының келісімдеріне тиісті ережелерді енгізу арқылы оларды шешуде үлкен бастамашылық танытуымен есептелді. Іс жүзінде бұл көптеген қатынастардың реттелмеуіне әкеліп соқты, бұл даулар мен жұмыс берушінің де, қызметкердің де құқықтарын қорғау мен жүзеге асыруда қиындықтар туғыза бастады.

Жаңа Еңбек кодексі қабылданғаннан бері 28 заңға өзгерістер мен толықтырулар енгізілді, соның нәтижесінде бұрын пайда болған кейбір олқылықтар жойылды және еңбек заңнама-сында жаңа институттар пайда болды, атап айтқанда:

1. Субъектіге бару арқылы бақылау нысандарын қайта тағайындау Кәсіпкерлік кодексіне (2018 жылғы 24 мамырдағы Заң).
2. Электрондық еңбек шарттарын және оларды есепке алудың бірыңғай ақпараттық жүйесін енгізу (2020 жылғы 4 мамырдағы Заң).
3. Жұмыс берушілер бірлестіктерін (қауымдастықтарын, одақтарын) әлеуметтік әріптестік механизмдеріне қатысуға қосу (2020 жылғы 4 мамырдағы Заң).
4. Тексеру және тіркеу кезінде жүктілік мерзімі он екі аптаға дейінгі әйелдерге, сондай-ақ ағзалар мен тіндердің донорлары болып табылатын қызметкерлерге кепілдіктер белгілеу (2020 жылғы 7 шілдедегі Заң).
5. Жіберуші, қабылдаушы тарап түсінігі және кадрлық қызметтерді реттеу (аутстаффинг қатынастары) (19 желтоқсан 2020 ж.).

Қазіргі таңда, Қазақстан Республикасы Парламентінің Сенаты жұмыс уақытының, еңбекақы төлеудің, қашықтан жұмыс кезіндегі жұмыс кестесінің және қызметкер мен жұмыс берушінің электронды өзара іс-қимылының өзекті мәселелерін реттеуді айтарлықтай кеңейтін Еңбек кодексіне өзгерістер мен толықтырулар топтамасын қарауда.

Н. Ә. Назарбаевтың 2012 жылғы 14 желтоқсандағы «Қазақстан-2050» Стратегиясы» атты Қазақстан халқына Жолдауы негізінде әзірленген Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2015 жылғы 31 наурыздағы № 162 қаулысымен «Жұмыспен қамтудың жол картасы-2020» бағдарламасы бекітілді. Жол картасын іске асырудың екі кезеңі қарастырылды: 1-кезең — 2015 ж. және 2-кезең — 2016–2019 жылдар. Бағдарламаның негізгі мақсаттары ретінде келесілер көзделді:

- 1) продуктивті емес өзін-өзі жұмыспен қамтығандарды, жұмыссыздарды және халықтың нысаналы топтарына жататын адамдарды жұмыспен қамтуға жәрдемдесудің белсенді шараларына тарту;
- 2) кадрлық әлеуетті дамыту, оның ішінде Қазақстан Республикасын индустриялық-инновациялық дамытудың 2015–2019 жылдарға арналған мемлекеттік бағдарламасын іске асыру үшін;
- 3) атаулы әлеуметтік көмек көрсету жүйесін жетілдіру.

Бағдарламаны келесі бағыттар бойынша іске асыру көзделді:

- 1) инфрақұрылымды және тұрғын үй-коммуналдық шаруашылықты дамыту есебінен халықты жұмыспен қамтуды қамтамасыз ету;
- 2) кәсіпкерлік бастаманы ынталандыру;
- 3) жұмыс берушінің нақты сұранысын ескере отырып, оқыту және жұмысқа орналастыру және қоныс аударуға жәрдемдесу.

«Жұмыспен қамту-2020» бағдарламасының негізгі нысандары Қазақстанның өзін-өзі жұмыспен қамтыған, жұмыссыз және табысы аз азаматтары болды.

2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасын іске асыру барысында жұмыссыздық деңгейі ресми деректерге сәйкес, дамыған батыс елдеріне қарағанда төмен мәндерді көрсетті. Мысалы, ресми жұмыссыздық деңгейі статистикаға сәйкес:

- 2010 жылы — 5,6%;
- 2015 жылы — 5,0%;
- 2021 жылы — 4,9%.

Бұл ретте, қызметкерлердің үлкен бөлігі өнімсіз жұмыспен қамтылды. Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2016 жылғы 29 желтоқсандағы № 919 қаулысымен Жол картасының күші жойылды деп танылды.

Қазақстан Республикасы Мемлекеттік хатшысының 2015 жылғы 30 қазандағы № 8 бұйрығымен «Жалпыға Ортақ Еңбек Қоғамы» тұжырымдамасын ілгерілету жөніндегі іс-шаралар жоспары бекітілген (іске асыру мерзімі: 2015 жылғы қараша — 2016 жылғы желтоқсан). Жоспарға енгізілген іс-шаралар негізінен ақпараттық сипатта болды, мысалы:

- Әлеуметтік әріптестік және әлеуметтік және еңбек қатынастарын реттеу жөніндегі республикалық үшжақты комиссияның және өңірлік комиссиялардың отырыстарын өткізу.
- Еңбек күнін мерекелеуді ұйымдастыру.
- Ақпараттық материалдарды орналастыру, тақырыптық іс-шаралар, конкурстар, лекциялар ұйымдастыру.

- Еңбек ұжымдарының қызметін қамту, жетістіктерге жеткен қазақстандықтардың тәжірибесін насихаттау, кәсіби шеберлік байқаулары, техникалық және жұмысшы мамандықтарын насихаттау.

Бұл жоспарды жүзеге асырудың мысалы ретінде 2016 жылдан бері жаңартылмаған <http://100kadam.kz/> интернет-ресурсын құруды келтіруге болады.

Нәтижесінде, қазіргі уақытта бұл тұжырымдаманы ілгерілету туралы ғана айтуға болады және оны жүзеге асырудың нақты шаралары әлі әзірленіп, қабылданған жоқ.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2018 жылғы 13 қарашадағы No 746 қаулысымен Нәтижелі жұмыспен қамтуды және жаппай кәсіпкерлікті дамытудың 2017–2021 жылдарға арналған «Еңбек» мемлекеттік бағдарламасы бекітілген. Бағдарламаның мақсаты — халықты нәтижелі жұмыспен қамтуға және азаматтарды кәсіпкерлікке тартуға жәрдемдесу. Бағдарлама жоюға арналған келесі жүйелік мәселелер бар:

- 1) еңбек ресурстарының сапасы мен еңбек нарығының қажеттіліктері арасындағы сәйкессіздік;
- 2) өнімділігі төмен жұмыспен қамту;
- 3) аймақтық теңгерімсіздік және демографиялық теңгерімсіздік.

Өнімділігі төмен жұмыспен қамтылғандар деп табысы ең төменгі күнкөріс деңгейінен төмен жұмыс істейтіндер және (немесе) біліктілігі төмен жұмыста істейтіндер түсіндіріледі. Бағдарлама келесі міндеттерді қойды:

1. Еңбек нарығының қажеттіліктерін ескере отырып, техникалық және кәсіптік білімі бар кадрларды даярлау.
2. Жұмыс берушілердің сұранысы бойынша және еңбек нарығында сұранысқа ие біліктілік пен дағдыларды қысқа мерзімді кәсіптік оқыту.
3. «Мәңгілік ел жастары — индустрия!» жобасы аясында кадрларды оқыту («Серпін»).
4. Жұмыстан босатылған қызметкерлерді қоса алғанда, еңбек шарты бойынша қызметкерлерді кәсіптік оқыту.
5. «Бастау Бизнес» жобасы бойынша кәсіпкерлік негіздеріне оқыту.
6. Ауылдық елді мекендерде, шағын қалаларда, қалаларда және моноқалаларда шағын несие беруді кеңейту.
7. Ауылдық елді мекендер мен шағын қалалардағы, қалалардағы және моноқалалардағы несиелерге/микрокредиттерге кепілдік беру.
8. Жаңа бизнес-идеяларды іске асыру үшін мемлекеттік гранттар беру.
9. Халықты жұмыспен қамтуға жәрдемдесудің белсенді шараларын қамтамасыз ету және Қазақстан Республикасының Үкіметі айқындайтын жұмыссыздар мен жұмыспен қамтылғандардың жекелеген санаттарына әлеуметтік кәсіптік бағдар беру.
10. Еңбек ресурстарының ұтқырлығын арттыру.
11. Жұмыспен қамтудың бірыңғай цифрлық платформасын әзірлеу.
12. «Жастар — ел тірегі» ұлттық жобасының кешенді шараларын жүзеге асыру.

Бұл бағдарламаны жүзеге асырудың қорытындысы әлі шығарылған жоқ.

Жұмыспен қамтудың 2020–2021 жылдарға арналған жол картасы Қазақстан Республикасы Премьер-Министрінің 2020 жылғы 27 наурыздағы № 55-ө өкімімен бекітілді. Жол картасының негізгі мақсаттары болып келесілер бекітілді:

- 1) жұмыспен қамтуды қамтамасыз ету және жұмыссыздықтың өсуіне жол бермеу;
- 2) қосымша жұмыс орындарын құру және табыс алу;
- 3) елді мекендердің инфрақұрылымын дамыту үшін жағдай жасау.

Жол картасы оны жүзеге асырудың келесі бағыттарын қарастырады:

- 1) әлеуметтік-мәдени объектілерді күрделі және ағымдағы жөндеу, реконструкциялау және салу — білім беру, денсаулық сақтау, әлеуметтік қамсыздандыру, мәдениет, спорт, демалыс және демалыс, халыққа қызмет көрсету объектілері (сейсмикалық аймақтар үшін сейсмикалық күшейту арқылы күрделі жөндеуге рұқсат етіледі);
- 2) тұрғын үй-коммуналдық шаруашылығын (сумен жабдықтау, кәріз, газ, жылу, электр жүйелері, көппәтерлі тұрғын үйлер) күрделі, орташа және ағымдағы жөндеу, қайта жаңарту;
- 3) инженерлік-көліктік инфрақұрылымды (қалалық жолдар, елді мекенішілік және ауылішілік жолдар, кірме жолдар, тротуарлар, бөгеттер, бөгеттер мен көпірлер, каналдар, су шаруашылығы объектілері мен құрылыстары) күрделі, орташа және ағымдағы жөндеу, реконструкциялау, салу;
- 4) елді мекендерді абаттандыру (аулаларды абаттандыру, көшелерді, саябақтарды, алаңдарды жарықтандыру және көгалдандыру, иесіз объектілерді бұзу, шағын сәулет нысандарын, қоршауларды, балалар және спорт алаңдарын жайластыру).

Қазіргі уақытта бұл бағдарламаны жүзеге асырудың нәтижелері туралы ақпарат жоқ.

1.3. 2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасының ережелері ұлттық заңнама мен тәжірибеге қаншалықты толық және жүйелі түрде енгізілді

Құқықтық саясат тұжырымдамасында белгіленген, оны қолдану тәжірибесін жүйелі талдау негізінде және осы саладағы халықаралық тәжірибені ескере отырып, еңбек заңнамасын үздіксіз жетілдіруге бағытталған жалпы мақсатты ресми түрде іске асырылды деп есептеуге болады.

Осы кезеңде заңнамаға айтарлықтай өзгерістер енгізілді, еңбек заңнамасының кейбір институттары айтарлықтай қайта қаралды немесе өзгертілді, жаңа институттар пайда болды.

Алайда, қол жеткізілген жетістіктерді жоспарланған нәтижелермен салыстыратын болсақ, онда өзгерістер толық және жүйелі болмағанын айту керек.

Еңбек қызметінің сипаты мен қызметкерлердің еңбек жағдайларына байланысты еңбек және әлеуметтік заңнаманы одан әрі саралау мәселелерін шешу саласында қарама-қарсы нәтижеге қол жеткізілді, өйткені еңбек қызметінің жекелеген түрлерін реттеудің көптеген ерекшеліктері Еңбек кодексінен алынып тасталды, соның нәтижесінде олар тек жалпы ережелермен немесе тараптардың келісімімен реттеледі. Ал келісім болмаған жағдайда, реттеу барысында олқылықтар пайда болады. Әлеуметтік әріптестіктің аясы мен құралдарын кеңейту мәселелері заңнамалық деңгейде жеткілікті түрде егжей-тегжейлі пысықталды. Алайда, практикалық деңгейде (әсіресе жеке ұйымдарда — шағын және микрокәсіпкерлік субъектілерде) әлеуметтік әріптестік және ұжымдық шарттар тараптары арасындағы келісімдерді қолдану

айтарлықтай кең таралмаған. Мұндай келісімдер негізінен мемлекеттік және квазимемлекеттік жұмыс берушілер арасында қолданылады. Жеке секторда жұмыс берушілер мен қызметкерлер оларды өз пайдасына пайдалану мүмкіндіктеріне күмәнмен қарайды.

Құқықтық саясат тұжырымдамасы кезеңінде қабылданған бағдарламалар мен жоспарларда Тұжырымдаманың өз мақсаттары мен міндеттеріне сәйкес келетін шаралар мен іс-әрекеттер әрқашан қамтылмаған. Жоспарланған шаралардың барлығы орындалмады.

Жоспарлардың өзі, стратегиялық мақсаттары мен даму бағыттары да Тұжырымдама кезеңінде айтарлықтай өзгерістерге ұшырады. Мемлекеттік саясаттың жалпы векторы да тұрақты болмады.

Нәтижесінде еңбек қатынастарының қолданыстағы үлгісі тиімсіз деп танылды, бұл еңбек қатынастарының түбегейлі жаңа үлгісін қалыптастыру сияқты болып көрінетін, 2030 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасының жобасында айтылған жаңа мақсатпен расталады.

II. ЕҢБЕК ЗАҢНАМАСЫН ЖЕТІЛДІРУ БӨЛІГІНДЕГІ 2030 ЖЫЛҒА ДЕЙІНГІ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ЖОБАСЫНА СЫНИ ШОЛУ

2.1. 2030 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасы жобасының 4.8.1 тармағына жалпы шолу

2030 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасы жобасының 4.8.1 тармағында еңбек заңнамасын жаңғыртуға бағытталған негізгі мақсаттар, бағыттар мен шаралар жеткілікті қысқаша және жалпы түрде сипатталған.

Тұжырымдама жобасында еңбек қатынастарының түбегейлі жаңа моделін қалыптастыру мақсат ретінде жарияланған. Осы мақсатқа қол жеткізу үшін Жобада еңбек және жұмыспен қамту саласындағы саясат келесі негізгі принциптерге негізделген Жалпы Еңбек Қоғамын құруға бағытталатын болады:

1. Өнімді жұмыспен қамту.
2. Жоғары еңбек өнімділігі.
3. Инклюзивті экономикалық өсу.

Тұжырымдама жобасы еңбек заңнамасын одан әрі жетілдірудің келесі бағыттарын көздейді:

1. Қауіпсіздік пен еңбекті қорғаудың тиісті деңгейін қамтамасыз ету.
2. Еңбек қатынастарында қызметкерлерді қорғауды қамтамасыз ету.
3. Жанандық бәсекеге қабілеттілік индексінің көрсеткіштеріне сәйкес еңбек нарығының тиімділігін арттыру.

Бұл ретте, Жобаға сәйкес еңбек заңнамасын жаңғырту шаралары мыналарға бағытталуы тиіс:

- 1) еңбек заңнамасының сақталуына мемлекеттік бақылауды реформалау;
- 2) жұмыспен қамтудың барлық икемді нысандарын ресімдеу арқылы еңбек қатынастарының прогрессивті нысандарын енгізу.

Осы мақсаттарға қол жеткізу үшін Жоба Қазақстан Республикасының қолданыстағы Еңбек кодексіне тиісті өзгерістер мен толықтырулар енгізуді көздейді. Тұжырымдаманы іске асыру бойынша басқа шаралар жоспарланбайды.

2.2. Жалпы Еңбек Қоғамының Моделі

Жалпы еңбек қоғамының моделі идеясы тұтыну идеологиясына балама болуға арналған және барлық экономикалық және мәдени байлық адам еңбегімен жасалатынына негізделген. Бұл модель келесі постулаттарға негізделген.

1. Тұтыну идеологиясы әлеуметтік тәуелділікті тудырады және әлемдік дағдарыстың негізгі себептерінің бірі болып табылады.
2. Барлық экономикалық және мәдени байлықты виртуалды қаржы институттары емес, адам еңбегі жасайды.
3. Мемлекет — шексіз донор емес, азаматтардың әл-ауқатының өсуіне жағдай жасайтын серіктес.
4. Масылдыққа жол берілмейді.
5. Мемлекеттің стратегиясы әлеуметтік қорғаудан әлеуметтік прогреске қарай құрылуы керек.
6. Жәрдемақылар мен әлеуметтік төлемдер тек объективті мүгедектерге, аз қамтылған және мұқтаж адамдарға — балаларға, қарттарға, мүгедектерге төленуі тиіс. Азаматтардың басқа санаттары азаматтың жұмыссыз ретінде тіркелгені үшін емес, кәсіп алғаны, біліктілігін арттырғаны және жұмысқа орналасқаны үшін ынталандырушы ақшалай төлемдерді (гранттарды) алуға ғана сене алады.
7. Өнеркәсіпті дамыту үшін тапшылығы білім гранттарын енгізу есебінен толтырылуы тиіс жұмысшы мамандықтарды дамыту мен оқытуды қолдау қажет.
8. Мемлекет әлеуметтік мәселелерді шешуден алшақ кетпейді, бірақ әлеуметтік шығындар болашаққа инвестиция салуға бағытталуы керек (білім беру, денсаулық сақтау, инфрақұрылым мен әлеуметтік нысандарды дамыту).
9. Өзін-өзі жұмыспен қамтыған халық ашық жұмыс орындарын құру, фискалдық және басқа да бақылаушы органдарға есеп беретін ашық еңбек қызметін қолдау, өз ісін ұйымдастыруға жәрдемдесу арқылы заңды нарықтық ортаға оралуы керек.
10. Әлеуметтік жаңғыртудың негізгі принциптері: эволюциялық сипат, ортақ жауапкершілік, серіктестікке қатысу, ынталандыру және кәсібилік.
11. Модельді жүзеге асыру жолындағы басты кедергі әлеуметтік инфантилизм болып табылады, ол әл-ауқатқа жетудің дұрыс емес формулаларына негізделген — «аз жұмыс істе — көп тап», «ауадан ақша жаса» және т.б.

Жалпыға Ортақ Еңбек Қоғамының жалпы перспективалық тұжырымдамасы қазіргі уақытта негізінен идеологиялық сәттерге қаныққан, сондықтан ол қарым-қатынастардың барлық қатысушылары үшін нақтылауды және нақтылауды талап етеді. Бұл тұжырымдаманы тиімді жүзеге асыру еңбек және әлеуметтік қатынастар саласындағы өзекті мәселелерді шешумен тікелей байланысты жүзеге асырылуы тиіс. Бұл оның дамыған елдер мысалында қол жеткізген табысын қамтамасыз ете алады.

2.2.1. Өнімді жұмыспен қамту

Өнімді жұмыспен қамту қоғамның ешбір жұмысты қолайлы деп санамайтынын, тек бірқатар талаптарға сай келетінін білдіреді.

1. Жұмыспен қамту қызметкерлерге лайықты өмір сүру жағдайларын қамтамасыз ететін табыс әкелуі тиіс.
2. Жұмыспен қамту формальды түрде болмауы керек. Жұмыссыздықты болдырмау үшін артық қызметкерлерді сақтау немесе ресми жұмыс орындарын құру орынсыз болып саналады.
3. Әрбір адамның еңбегі экономикалық тұрғыдан тиімді, қоғам үшін барынша өнімді болуы керек.

Өнімді жұмыспен қамту материалдық өндірістегі кәсіптік жұмыста жұмыс істейтін адамдар санының еңбек ресурстарының жалпы санына қатынасы ретінде көрсетіледі (пайызбен).

Көбінесе өнімді жұмыспен қамтуға заңды емес, экономикалық тұтқалар арқылы қол жеткізіледі. Дегенмен, өзекті құқықтық мәселелерді шешу бұл мәселеге оң әсер етуі мүмкін.

2.2.2. Жоғары еңбек өнімділігі

Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрлігі Статистика комитеті төрағасының 2017 жылғы 15 қыркүйектегі № 129 бұйрығымен бекітілген Еңбек өнімділігін есептеу әдістемесіне сәйкес, еңбек өнімділігі — пайдаланылған ресурстар бірлігіне шығарылатын өнімді сипаттайтын өндіріс тиімділігінің көрсеткіші, ол өндіріс көлемі мен еңбек шығындарының арақатынасы болып табылады.

Еңбек өнімділігін арттырудың негізгі жолдары келесілер көрініс табады:

1. Техникалық прогресс: жаңа технологияны қолдану, озық технологиялар мен ғылыми әзірлемелерді енгізу, жабдықтарды жетілдіру және жаңарту, автоматтандыруды енгізу.
2. Өндіріс процесін ұйымдастыру: өндірісті басқаруды жетілдіру, операцияларды орындаудың ұтымды әдістері, еңбекті ғылыми ұйымдастыру, еңбек және демалыс режимдерін оңтайландыру.
3. Әлеуметтік-экономикалық көрсеткіштерді жақсарту: қызметкерлердің біліктілігін, білім деңгейін, білімі мен біліктілігін арттыру, еңбек жағдайын жақсарту, қызметкерлердің шығармашылық белсенділігін арттыру, еңбекақы төлеу жүйесінің нысандарын жетілдіру, жалақыны өсіру.

Негізінен еңбек өнімділігінің өсуіне экономикалық тұтқалар арқылы қол жеткізіледі және дамыған елдерде ол нарықтық механизмдер көмегімен эволюциялық жолмен жүреді. Еңбек өнімділігін арттырудың заңды жолдарының жиынтығы айтарлықтай шектелген және негізінен жоспарлы сипаттағы элементтері бар экономикаға тән. Құқықтық тұтқалардың көмегімен еңбек өнімділігіне әсер ету жанама түрде, дамуы еңбек өнімділігінің өсуіне ықпал ететін қатынастарды құқықтық реттеу арқылы жүзеге асуы керек.

2.2.3. Инклюзивті экономикалық өсу

Инклюзивті экономикалық өсу — бұл ұзақ мерзімді даму стратегиясы, оның аясында:

- 1) халықтың барлық топтары үшін мүмкіндіктер туындайды;

- 2) қоғамда оның әл-ауқатын жақсарту үшін материалдық және материалдық емес игіліктер әділ бөлінеді;
- 3) білім алу, денсаулық сақтау және қауіпсіздік үшін тең жағдайлар жасалады.

Бұл салада қазіргі уақытта көптеген мәселелер мен заманауи талаптар бар. Өсуге қол жеткізу мемлекеттің туындайтын мәселелерді шешу мүмкіндігіне, оның ішінде оларды заңнамалық реттеу және қабылданған нормаларды дұрыс қолдануды қамтамасыз ету арқылы тікелей байланысты.

2.3. Саланың негізгі проблемалық мәселелері қандай және 2030 жылға дейінгі Құқықтық саясаттың жаңа тұжырымдамасының жобасы олардың оңтайлы шешімін ұсына ала ма?

Еңбек құқығы саласында көптеген мәселелер бар, олардың ішіндегі ең өзектілері мыналар болып табылады.

1. Жетілмеген тұжырымдамалық аппарат. Еңбек кодексінде «кәсіп», «мамандық», «лауазым», «біліктілік» ұғымдары жоқ, бұл оларды іс жүзінде қолдануды қиындатады.
2. Реттеудегі олқылықтардың болуы. Жаңа Еңбек кодексінің қабылдануымен реттеу көлемінің қысқаруы, сондай-ақ соңғы уақытта жаңа реттелмейтін қатынастардың пайда болуы нәтижесінде олқылықтардың орнын толтыру қажеттілігі туындады.
3. Еңбек шартын жасасу кезінде кемсітушілік, жыныстық кемсітушілік, жас бойынша кемсітушілік ретінде көрінетін еңбек саласындағы кемсітушілік.
4. Жұмыс берушілердің еңбек заңнамасының нормаларын сақтамауы және оны орындауға мәжбүрлеудің құқықтық механизмдерінің жетілдірілмегендігі.
5. Жұмыс берушінің бастамасы бойынша еңбек шарты бұзылған жағдайда қызметкерлердің сенімсіздігі.
6. Қызметкерлердің бұзылған еңбек құқықтарын қорғаудың кешенді механизмі.
7. Еңбек миграциясы мәселесі. Еңбек кодексінде шетел азаматтарының жұмысын, шетелдік жұмыс күшін тарту және жұмысқа рұқсат алу тәртібін реттейтін нормалардың жоқтығы.
8. Білім мен еңбек арасындағы байланыстың болмауы. Білім және ғылыми қызметтегі жетістіктер көп жағдайда еңбек қызметіндегі біліктілік пен табыс деңгейіне әсер етпейді.
9. Қызметкерлердің біліктілігін арттыру, білімін тексеру және аттестациялау рәсімдерінің жетілдірілмегендігі.
10. Жаппай сипатта жалақының төленбеуі.
11. Қызметкердің жұмыс берушілерден ақпарат пен құжаттарды сұрату және алу құқығын жүзеге асырудағы мәселелер.

Өкінішке орай, 2030 жылға дейінгі Құқықтық саясаттың жаңа тұжырымдамасының жобасында ұсынылған бағыттар мен шаралар бұл мәселелерді шешу үшін де, өнімді жұмыспен қамту, жоғары еңбек өнімділігі және инклюзивті экономикалық өсу саласында алға қойылған мақсаттарға қол жеткізу үшін де жеткіліксіз.

2.4. Тиісті құқық саласын дамытудың халықаралық стандарттары мен озық тәжірибелерін ескере отырып, қандай шешімдерді ұсынуға болады?

Еңбек заңнамасын әзірлеу оны әлеуметтік-экономикалық қатынастардың қазіргі жағдайына, қызметкерлер мен жұмыс берушілердің сұраныстары мен қажеттіліктеріне сәйкес келтіруге бағытталуы керек. Бұл сонымен қатар Тұжырымдама жобасында жарияланған стратегиялық міндеттерді шешуге мүмкіндік береді.

Сондықтан, Тұжырымдаманы іске асырудың негізгі бағыттарын келесі нақты міндеттерді шешу қажеттілігін ескере отырып нақтылау қажет.

2.4.1. Келісім комиссиялары туралы ережелер

Жаңа Еңбек кодексінде еңбек дауларын қараудың міндетті сотқа дейінгі тәртібі белгіленген. Оны қолдану барысында татуластыру рәсімдерін қолдану тәртібінде кемшіліктер анықталды, ол 2020 жылғы 4 мамырдағы Заңмен енгізілген өзгерістермен ішінара жойылды.

Осыған қарамастан, келісу комиссияларының қызметінде мәселелер сақталуда, бұл қызметкердің өзін қорғау және сотқа жүгінуін қиындатады немесе келесі жағдайларда бұл рәсімді ұзақ мерзімге ұзартады.

1. Жұмыс берушіде оны міндетті түрде құру талабына қарамастан келісім комиссиясы болмайды.
2. Жұмыс беруші қызметкердің өтінішін келісім комиссиясына тіркемейді және бермейді.
3. Жұмыс беруші немесе келісім комиссиясы дауды келісім комиссиясында қараудан ресми негіздер бойынша бас тартады.
4. Келісім комиссиясы қызметкерге өз шешімін бермейді.

Осы жағдайлардың барлығында қызметкерде сот қорғауына кейіннен өтініш беруде қиындықтар туындайды. Мұндай бұзушылықтар үшін жұмыс берушіге әкімшілік жауапкершілік белгіленбеген.

Даудың тарапы белгіленген әрекеттерді жасаған кезде ол реттелмеген деп танылатынын және сотқа дейінгі тәртіптің сақталатынын көрсете отырып, Еңбек кодексінің нормаларын нақтылау талап етіледі, сондай-ақ бітімгершілік комиссиясының болмауы немесе оның дауды қарауына кедергі келтіргені үшін әкімшілік жауаптылық белгілеу керек.

2.4.2. Қызметкердің материалдық жауапкершілігі

Жаңа Еңбек кодексі бұрын 2007 жылғы Кодексте болған бірқатар ережелерді қамтыған жоқ, атап айтқанда:

- 1) қызметкердің материалдық жауапкершілігі шектеулі жағдайлары мен шектері алынып тасталған;
- 2) қызметкердің толық жауапкершілігі туындайтын жағдайлардың тізбесі белгіленген, бірақ толық жауаптылық туындамайтын жағдайларда жауапкершіліктің мөлшері туралы жауап жоқ.

Осыған байланысты қызметкердің толық және шектеулі жауапкершілігінің шектерін қолданудың барлық негіздері мен жағдайларын нақтылау талап етіледі.

2.4.3. Еңбек қатынастары саласындағы дискриминация

Еңбек заңнамасы еңбек саласындағы адам мен азаматтың құқықтарын шектеуге жол бермеу, сондай-ақ еңбек саласындағы кемсітушілікке тыйым салу принциптеріне негізделеді (Еңбек кодексінің 4-бабы).

Еңбек кодексінің 6-бабы еңбек құқықтарын жүзеге асыру кезінде ешкімді де еңбек құқықтарын іске асыру кезінде шығу тегіне, әлеуметтік, лауазымдық және мүліктік жағдайына, жынысына, нәсіліне, ұлтына, тіліне, дінге көзқарасына, нанымына, тұрғылықты жеріне, жасына немесе дене кемістіктеріне, қоғамдық бірлестіктерге қатыстылығына байланысты немесе өзге де мән-жайлар бойынша ешқандай кемсітуге тікелей тыйым салады.

Қазақстан Республикасының Әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодексінің 90-бабында еңбек саласындағы кемсітушілікке жол бергені үшін жұмыс берушіге әкімшілік жауапкершілік белгіленген, бірақ іс жүзінде бұл бап іс жүзінде қолданылмайды.

Қазақстан Республикасының еңбек заңнамасын бұзғаны үшін қылмыстық жауаптылықты белгілейтін, оның ішінде кемсітушілік сипаттағы Қазақстан Республикасы Қылмыстық кодексінің 152-бабы ақтау үкімдерінің саны бойынша алдыңғы қатарда. Оған сәйкес жұмыс беруші өкілдері қызметкерлердің құқықтарын бұзғаны үшін кінәлі деп танылған жағдайлардың саны өте аз.

Сонымен бірге еңбек саласындағы кемсітушіліктің келесі түрлері сақталады: жұмысқа қабылдау және жұмыстан шығару кезіндегі кемсітушілік, жоғарылату мен кәсіби мансаптағы кемсітушілік, жұмыс үшін сыйақы алудағы кемсітушілік, белгілі бір кәсіптер мен лауазымдарға қол жеткізудегі кемсітушілік, білім беру немесе оқытудағы кемсітушілік.

Кемсітушілік үшін жауапкершілікке тартудың мүмкін еместігі мұндай жағдайларда дәлелдеу қиындығына байланысты, өйткені қызметкер мен еңбек инспекторына мұндай дәлелдемелерді алу өте қиын.

Мәселенің шешімі — кемсітпеуді дәлелдеу ауыртпалығын жұмыс берушіге аудару және жанама дәлелдер негізінде кемсітушілікті дәлелдеу, сондай-ақ жұмыс берушінің өз шешімдері мен іс-әрекеттерін негіздеу қажеттілігі болып табылуы мүмкін, онсыз сот кемсіту фактісін дәлелденген деп есептеуі мүмкін.

2.4.4. Еңбек құқықтарын қорғау тәсілдері

Еңбек кодексінің 22-бабы 1-тармағының 14) тармақшасына сәйкес қызметкер өз құқықтарын мен заңды мүдделерін заңға қайшы келмейтін барлық тәсілдермен қорғауға құқылы. Бұл норма азаматтық-құқықтық даулардағы ұқсас тізбелерден айырмашылығы, еңбек дауында құқықты қорғау әдістерінің нақты тізімі шектеусіз екенін білдіреді.

Алайда, шамамен тізімнің болмауы қызметкерлерге оларды таңдауды қиындатады, формальды көзқарасқа, шағымдарды қайтаруға және оларды қабылдаудан бас тартуға жағдай жасайды.

Еңбек кодексінде қызметкерлердің бұзылған құқықтарын қорғау тәсілдерінің негізгі тізбесін бекіткен жөн, мысалы:

- 1) еңбек шарттарын жарамсыз деп тану;
- 2) жұмыс берушінің актілерін, әрекеттерін және әрекетсіздігін жарамсыз деп тану;
- 3) заңға қайшы әрекеттердің күшін жою;

- 4) дау тарапын міндеттемені орындауға мәжбүрлеу;
- 5) құқық бұзылғанға дейін болған жағдайды қалпына келтіру.

Сондай-ақ, ол қызметкер өз құқықтарын қорғауға болатын субъектілердің (кәсіподақтар, уәкілетті органдар) қолданатын әдістерін көрсете отырып, тізбесін белгілеуді талап етіледі.

2.4.5. Қызметкерлердің денсаулығына қойылатын талаптар

Коронавирустық пандемия жағдайында жұмыс орнында аурулардың таралуын болдырмау, басқа қызметкерлерге және қызметкер жұмыс істейтін адамдарға қауіп төндірмеу үшін қызметкерлердің денсаулық жағдайына қойылатын талаптардың жоғарылауы өзекті болып табылады.

Егер жұмыс басқа адамдармен байланыста жүргізілсе, вакцинацияның ерікті сипаты қоғам мүдделеріне қайшы келеді.

Қызметкердің еңбек міндеттерін орындау кезінде ауруды жұқтыру салдарын дұрыс реттемеу көптеген еңбек дауларының туындауына әкеледі.

Қазіргі уақытта Еңбек кодексі қызметкердің өмірі мен денсаулығының басымдығынан туындайды, бірақ жоғарыда аталған мәселелерді ешқандай жолмен реттемейді, бұл даулы жағдайлардың туындауына әкеледі. Реттеу деңгейін заңға тәуелді актілерден Еңбек кодексінің деңгейіне көтеру талап етіледі.

Эпидемиологиялық аспектілерді ескере отырып, Еңбек кодексінде қауіпсіз еңбек жағдайларын қамтамасыз ету бойынша жұмыс берушілер мен қызметкерлердің құқықтары мен міндеттерінің тізбесін нақтылау қажет; еңбек шарты тараптарының екпе және егу бойынша өзара міндеттерін нақтылау керек; жұмыс орнында жұқтыру үшін қызметкерге келтірілген зиянды өтеу тәртібі мен шарттарын белгілеу керек.

2.4.6. Карантин, шектеу шаралары кезеңінде қызметкерлер мен жұмыс берушінің құқықтары

Коронавирустық пандемия төтенше жағдайға, карантинге, шектеу шараларына, жұмыс берушілердің жұмысының бос тұрып қалуына, қашықтықтан жұмыс істеуіне және аралас жұмысқа ауыстыруға қатысты мәселелерді қосымша реттеу қажеттілігін көрсетті.

Мұндай жағдай әдетте төтенше және күтпеген сипатта болғандықтан, бос тұрып қалған жұмыс уақытын, қашықтықтан жұмыс істеуді, жұмыс уақытын және жалақыны реттейтін Еңбек кодексінің қолданыстағы нормалары келіспеушіліктер мен даулар тудыратын қызметкер мен жұмыс беруші арасындағы тәуекелдерді әділ бөлу үшін жеткіліксіз болды.

Пандемия кезінде жинақталған тәжірибені ескере отырып, Еңбек кодексіне осы мәселелерді толығырақ реттейтін нормаларды енгізу қажет.

2.4.7. Еңбек жағдайларының өзгеруін реттеу

Жаңа Еңбек кодексімен енгізілген еңбек жағдайларын өзгерту тәртібін жұмыс берушілер біршама формалды түрде қолдана бастады және оны қызметкерлер мен қызметкерлер санын жасырын қысқарту тәсілі ретінде пайдалануға мүмкіндік береді. Бұл іс жүргізу тәртібіне қойылатын талаптардың жоқтығынан туындап, еңбек дауларын туғызады.

Жұмыс берушіні осы жағдайлардың бар екендігін негіздеуге, қызметкерге хабарламада енгізілген өзгерістердің мәнін ашуға, сондай-ақ еңбек жағдайлары өзгерген кезде еңбек шарты

тараптарының басқа да қадамдарын реттеуге міндеттеу арқылы Еңбек кодексінде ол қолданылатын шарттарды көрсете отырып, еңбек жағдайларын өзгерту тәртібін толығырақ реттеу қажет.

2.4.8. Интернеттегі және әлеуметтік желілердегі қызметкерлердің қоғамдық белсенділігінің мәселелері

Ақпараттық технологиялардың дамуы қызметкерлердің Интернеттегі және әлеуметтік желілердегі мінез-құлқын реттеу мәселесін көтеріп отыр. Қызметкерлер жұмысы туралы фото және бейнематериалдармен бөліседі, олар жұмыс берушінің ресми ұстанымымен сәйкес келмейтін әртүрлі мәселелер бойынша өз ұстанымдарын білдіре алады. Бұл жұмыс берушінің іскерлік беделіне кері әсерін тигізуі, кәсіби этиканы бұзуы, жұмыс берушінің сенімін жоғалтуы, заңмен қорғалатын құпияның ашылуына әкеп соғуы мүмкін.

Қызметкерлердің интернеттегі қызметі, жұмыс берушінің ақпараттық ресурстарын жұмыс уақытында пайдалануы да реттеуді қажет етеді.

Бұл олардың мүдделеріне қайшы келетін жағдайларда, жұмыс берушілер қызметкерлердің сөз бостандығын шектеуге тырысады, бұл ақпарат алу мен таратудың жалпы құқықтарына және пікір бостандығына әрқашан сәйкес келе бермейді.

Бұл жұмыс берушінің мүдделеріне, кәсіби этикаға қайшы келетін және жұмыс берушінің беделіне нұқсан келтіретін жағдайларда, сөз бостандығын және ақпаратты таратуды шектеу мүмкіндігі орынды болып көрінеді.

Бұл қатынастардың негіздерін Еңбек кодексінде бекіту талап етіледі.

2.4.9. Жұмыс берушінің қызметкерлердің жеке өмірін бақылауы және қызметкерлерді бақылаудың электрондық құралдарын пайдалануды реттеу

Тәжірибеде қызметкердің жеке өміріне қол сұғылмаушылық құқығы мен жұмыс берушінің жұмыс уақытында қызметкердің әрекетін бақылау құқығы арасында ымыраға келу мәселесі де бар.

Қызметкерлерді бақылаудың заманауи әдістеріне мыналарды жатқызуға болады: бейнебақылау, телефонмен сөйлесулерді жазу және тыңдау, электрондық поштаны қарау және зерттеу, Интернеттегі интернет ресурстарға кіруді бақылау, полиграфиялық тестілеу, электронды білезіктерді тағу, турникеттерді пайдалану және басқа да құралдар.

Қолданыстағы Еңбек кодексінде жұмыс берушіге қызметкердің жеке өмірін бақылауды жүзеге асыруға мүмкіндік беретін нормалар жоқ. Бақылауды нақтылау ішкі тәртіп ережелерін шығаруды немесе еңбек шартында бекітуді талап етеді, бірақ адамның негізгі құқықтары мен бостандықтарына қайшы келмеуі керек.

Еңбек кодексінде аталған мәселелер бойынша жұмыс беруші мен қызметкердің мүдделерінің теңгерімін орнату жұмыс берушілер тарапынан қызметкерлерге қатысты озбырлықты жоюға, сондай-ақ жұмыс берушінің өз құқықтарын қорғауға көмектеседі. Осы мәселелерді реттеу механизмі жұмыс берушілердің сол немесе өзге түрде қызметкерлердің конституциялық құқықтары мен мүдделерін қозғайтын әрекеттеріне қызметкерлерден келісім алу тәртібін көздеуі тиіс.

2.4.10. Коммерциялық құпия және бәсекелеспеу талаптары

Қызметкер (оның ішінде бұрынғы қызметкер) коммерциялық құпияны жария еткен және пайдаланған кезде қолданыстағы заңнама жұмыс берушінің құқығын қорғаудың және қалпына

келтірудің тиімді әдістерін қарастырмайды. Қызметкердің міндеттерінің бірі еңбек міндеттерін орындауға байланысты оған белгілі болған мемлекеттік құпияларды, қызметтік, коммерциялық немесе заңмен қорғалатын өзге де құпияларды құрайтын мәліметтерді жария етпеу болып табылады. Бұл міндетті бұзу қызметкерге жұмыс берушінің бастамасы бойынша еңбек шартын бұзу қаупін тудырады.

Неғұрлым егжей-тегжейлі ережелердің болмауы жұмыс берушіні қызметкермен еңбек шартына тиісті ережелерді енгізуге немесе құпияны қорғау туралы жеке келісім жасауға мәжбүр етеді. Бұл мәселеде жұмыс берушілер мен қызметкерлерге ортақ нұсқаулар жоқ, соның салдарынан кейбір мәселелер шешімін таппай отыр.

Жаңа Еңбек кодексінің 29-бабында бірінші рет қызметкердің жұмыс берушіге зиян келтіруі мүмкін әрекеттерді жасауға тыйым салатын бәсекелестікке жатпайтын жағдайларды реттеу енгізілді. Алайда мұндай тыйымдардың неғұрлым егжей-тегжейлі реттелуі және келтірілген зиянды өтеу тәртібі ашылмаған күйінде қалды.

Шын мәнінде, коммерциялық құпияны жария ету немесе бәсекелес қызмет нәтижесінде жұмыс берушіге келтірілген залалды дәлелдеу проблемалық мәселе болып табылады. Сонымен қатар, Еңбек кодексі қызметкерден өндіріп алу көлемін нақты залалмен ғана шектейді және бұл бұзушылықтардың көпшілігі жұмыс берушіге жоғалған пайда түрінде зиян келтіреді.

Осыған байланысты Еңбек кодексіне мынадай шектеуші келісімдерге қатысты жасасу мүмкіндігін, сондай-ақ мәжбүрлеп орындату тәртібін және орындамағаны үшін келтірілген залалды өтеу тәртібін енгізу керек:

- 1) клиенттерді өзіне қаратып алуға тыйым салу;
- 2) бұрынғы жұмыс берушінің клиенттерімен өзара әрекеттесуге тыйым салу;
- 3) жұмыс берушінің бәсекелестерімен белгілі бір салада жұмысқа тұруға немесе тікелей бәсекелес ретінде өз бизнесін құруға тыйым салу;
- 4) жұмыстан босатылған кезде істі басқа қызметкерге беру кезінде жалақыны сақтай отырып, ақпарат пен құжаттарға қол жеткізуден айыру.

Қазіргі уақытта мұндай тыйымдарды белгілеу еңбек бостандығына және кәсіпкерлік еркіндікке қайшы келеді.

Жасалған келісімдердің талаптарын бұзғаны үшін зиянның орнын толтырудан басқа қорғаудың басқа әдістері, мысалы, қызметті жүзеге асыруға тыйым салу, құпия ақпаратты беру немесе жою міндеттемесі қарастырылуы керек. Коммерциялық құпияны елеулі түрде бұзған немесе жұмыс берушіге елеулі залал келтірген бәсекелес қызмет жағдайында қызметкерден жоғалған пайданы өндіріп алу мүмкіндігі болуы керек.

2.4.11. Азаматтық құқықтық және еңбек шартының шекарасын анықтау мәселелері

Заң шығарушы азаматтық құқықтық және еңбек шарттарын жасасу салдарын салық салу бөлігінде, сондай-ақ басқа да міндетті аударымдар мен жарналарды төлеу бөлігінде іс жүзінде теңестірді.

Дегенмен, жұмыс берушілердің еңбек шартының орнына азаматтық құқықтық шарт жасасуды таңдауының себептерінің тізімі салықтар мен міндетті төлемдерді үнемдеуге қарағанда әлдеқайда кең. Еңбек шартының жасалмауына байланысты көптеген қызметкерлер жеңілдіктер мен кепілдіктерден айырылып, сәйкес келмейтін еңбек жағдайында жұмыс істейді.

Осыған байланысты азаматтық құқықтан еңбек қатынастарын шектеудің өзектілігі өзекті болып қала береді.

Еңбек кодексінің 27-бабында еңбек шартын шарттардың басқа түрлерінен ажырату критерийлері белгіленген.

Бұл нормалар азаматтық құқықтық шарт негізінде туындайтын қатынастарды, еңбек қатынастарын тану, мұндай құқық берілген тұлғаларды және мұндай танудың салдарын көрсете отырып, толықтырылуы тиіс.

Азаматтық құқықтық шарт негізінде туындайтын қатынастарды еңбек қатынастары деп тану туралы дауларды қарау кезінде жойылмайтын күмәндер еңбек қатынастарының болуының пайдасына түсіндірілуі тиіс.

2.4.12. Қызметкерлердің жеке және биометриялық деректерін пайдалану

2007 жылғы Еңбек кодексінің қызметкердің жеке деректерін жинауға, өңдеуге және қорғауға қатысты 5-тарауы 2013 жылғы 21 мамырдағы Заңмен алынып тасталды.

Жаңа Еңбек кодексінде жұмыс берушінің жеке деректер және оларды қорғау туралы заңнаманың жалпы талаптарына сәйкес қызметкердің жеке деректерін жинау, өңдеу және қорғау міндеті туралы нұсқау бар.

Сонымен бірге, еңбек қатынастарында жеке деректерді пайдаланудың өзіндік ерекшеліктері бар. Құпиялылық пен жеке деректерді қорғау талаптарын қатайту, қашықтан қол жеткізуді пайдалану, сондай-ақ жеке деректерді еңбек шарттарын есепке алудың бірыңғай жүйесінде орналастыру есебінен бұл мәселенің маңыздылығы артып отыр.

«Дербес деректер және оларды қорғау туралы» Заңда мұндай деректердің құпиялылығын қамтамасыз ету қажеттілігін айтпағанда, еңбек қатынастарына байланысты алынған деректерді пайдалану ерекшеліктеріне қатысты арнайы ережелер жоқ.

Мәселенің екінші жағы — қызметкерлердің жұмыс берушінің қарамағындағы үшінші тұлғалардың дербес деректерін пайдалану.

Жұмыс берушінің биометриялық құрылғыларды пайдалану мүмкіндігі, мысалы, қол жеткізуді бақылау үшін, сондай-ақ биометриялық деректер тұрғысынан жеке деректерді өңдеу ережелерімен реттеледі.

Бұл қатынастардың ерекшеліктері Еңбек кодексіне еңбек қатынастарында жеке және биометриялық деректерді пайдалану ерекшеліктері туралы тарауды қайтаруды талап етеді.

2.4.13. «Бейресми» жалақы

Ең жиі кездесетін мәселелердің бірі — «бейресми», «сұр», «көлеңкелі» еңбекақы төлеу түріндегі еңбек заңнамасының кеңінен бұзылуы. Заңнамалық тұрғыдан «бейресми» жалақы сияқты ұғым бекітілмеген.

Міндетті жарналарды төлемеу қызметкерлерді әлеуметтік және зейнетақымен қамтамасыз етудің нашарлауына әкеледі.

«Бейресми» жалақы бойынша төленбеген қарыздарды өндіру әрекеттері әдетте қызметкердің пайдасына әкелмейді. Шешім қабылдау кезінде соттар тек қана «қызметтік» жалақының заңдық мәні бар екенін басшылыққа алады, сондықтан «бейресми» жалақыны төлеу фактісін және оның мөлшерін анықтаудың өзі оны өндіруге негіз болып табылмайды. Қызметкер жұмыс

берушілермен тең дәрежеде «бейресми» жалақыны қолданғаны үшін кінәлі деп саналады, өйткені ол мұндай шарттарда жұмысқа орналасудан бас тартпайды және салықтар мен аударымдарды үнемдейді. Алайда көбінесе қызметкерлер жұмысқа орналасу және табыс табу үшін ұсынылған шарттармен келісуге мәжбүр болады.

Жалақылардың нақты мөлшерін жасыру жауапкершілігін күшейтудің орнына, мұндай схемаларды пайдалануды мағынасыз болатындай ету керек. Бұған қызметкерлердің еңбекақысына салық салу жүйесін жеңілдету, барлық шегерімдерді бір төлеммен ауыстыру, қолма-қол ақшасыз төлемдерді ынталандыру ықпал етеді.

2.4.14. Ішкі бақылау (комплаенс)

Комплаенс деп жұмыс берушінің заңнама талаптарын, нормативтік құқықтық актілерді, өзін-өзі реттейтін ұйымдардың ережелері мен стандарттарын, этикалық кодекстерді және т. б. талаптарын орындамау, сақтамау тәуекелдерімен байланысты жұмыс берушінің басқару (бақылау) жүйесі түсіндіріледі. Талаптарды орындамау бақылау және қадағалау органдарының санкцияларын қолдануға, жұмыс берушіге қаржылық немесе беделіне нұқсан келтіруге әкеп соғады.

Еңбек қатынастары саласындағы комплаенс жұмыс берушінің қызметінің қолданыстағы еңбек заңнамасына сәйкестігін қамтамасыз ету жөніндегі шаралар кешенін, еңбек құқықтарын бұзудың алдын алу жүйесін және алдын алу шараларын қамтиды.

Ішкі бақылау мыналарды қамтуы мүмкін: ақшаны жылыстауға және терроризмді қаржыландыруға қарсы күрес; сыйлықтарды, іс-шараларға шақыруды қабылдау және беру процесін реттеу; этикалық нормаларды бұзу туралы хабарламалар; мүдделер қақтығысын реттеу; инсайдерлік ақпаратты пайдалануға қарсы тұру; реттеуші органдармен өзара іс-қимыл.

Жұмыс берушіге өз қызметінің еңбек заңнамасының талаптарына сәйкестігін алдын ала бағалауды дербес жүргізуге мүмкіндік беретін ішкі актілердің, ұйымдастыру шараларының, рәсімдері мен құралдарының болуы және мүмкін болатын бұзушылықтардың алдын алуға және жоюға бағытталған уақтылы шаралар қабылдау жазалау жүйесіне қарағанда, бұзушылықтардың алдын алудың тиімді әдісі болып табылады.

Жоғарыда аталған сәйкестік процедураларының қажеттілігі мен талаптарын Еңбек кодексінің нормаларында біріктіру маңызды болып көрінеді. Оны пайдалану ыңғайлы, мақсатқа сай және мамандарды арнайы оқытуға немесе үшінші тарап сарапшыларын тартуға қомақты қаражат жұмсауды қажет етпейтіндей, жұмыс берушілерді еңбек заңнамасының сақталуына ішкі бақылау жүйесін құруға ынталандыру қажет.

Жұмыс беруші еңбек заңнамасының талаптарына сәйкестігін дербес бағалауға мүмкіндік беретін өлшемдердің (көрсеткіштердің) тізбелері еңбек уәкілетті органының интернет-ресурсында қолжетімді болуы тиіс. Олар жұмыс берушіге өзін-өзі бағалауды жүргізіп қана қоймай, оның нәтижелері бойынша уәкілетті органның қорытындылары мен ұсынымдарын, сондай-ақ қажетті ішкі актілердің үлгі нысандары туралы ақпаратты алуға мүмкіндік береді. Жұмыс берушілерді ішкі бақылау жүйесін қалыптастыруға ынталандыру шараларын қамтамасыз ету және қызметкерлердің оған қатысу мүмкіндігін қамтамасыз ету қажет.

2.4.15. Қызметкерлерді кәсіптік оқыту және біліктілігін арттыру

2007 жылғы Еңбек кодексінің 143-бабында қызметкерлерді кәсіптік даярлау, қайта даярлау және біліктілігін арттыру, оның ішінде жаңа кәсіптер мен мамандықтар бойынша оқытуға міндеттер ғана емес, сонымен қатар құқықтары да қарастырылған. Қолданыстағы Еңбек кодексінде оқыту және біліктілігін арттыру жұмыс берушінің міндеті емес, құқығы болып табылады.

Айта кетерлік нәрсе, бұл құқықты халықаралық қауымдастық мойындап отыр. Батыс Еуропа елдерінде қосымша кәсіптік білім беру жалпы, үздіксіз және өмір бойы жүретін процесс ретінде қарастырылады. Мысалы, Еуропалық әлеуметтік хартия тараптарды мыналарды міндеттейді:

- 1) жұмыс орнында әртүрлі мамандықтар бойынша кәсіптік оқыту жүйесін және басқа да кәсіптік оқыту жүйесін құруға немесе дамытуға жәрдемдесу;
- 2) техникалық прогрестің қажеттіліктері мен халықты жұмыспен қамту саласындағы жаңа тенденциялардың қажеттілігінен туындаған кәмілетке толған қызметкерлерді кәсіби қайта даярлау үшін қажет болған жағдайда арнайы құралдарды ұсыну немесе әзірлеу;
- 3) қызметкердің жұмысқа орналасу кезінде жұмыс берушінің өтініші бойынша алатын қосымша кәсіптік оқуға кеткен уақытын қалыпты жұмыс уақытына қосуды ынталандыру және т.б.

Бұрынғы тәсілді қайтарып, Еңбек кодексіне қызметкерлердің біліктілігін арттыру құқығы туралы нормаларды енгізу, сондай-ақ бұл үшін жұмыс беруші қабылдауы тиіс шараларды нақтылау қажет.

2.4.16. Жұмыс берушіден тағылымдамадан өту

Жұмыс берушілер көбінесе еңбек жолын бастаған мамандарға бастапқы еңбек дағдыларын алу үшін тағылымдамадан өтуді ұсынады. Сонымен қатар, мұндай тағылымдамалардың айтарлықтай бөлігі төленбейді. Жұмыс берушілер сонымен бірге көмекші персоналдың қызметтеріне ақы төлеуден айтарлықтай үнемдейді.

Кейбір Еуропа елдерінде тағылымдамадан өтуді талап ететін және ең төменгі жалақыны белгілейтін ережелер бар. Немесе тағылымдамадан өту ақысыз болуы мүмкін нұсқаулар бар.

Еңбек кодексіне тағылымдамадан өту тәртібін реттейтін нормаларды енгізіп, тағылымдамадан өтуші қызметкер болып табылмайтын жағдайларды нақты ажыратқан жөн. Мұндай белгілерге мыналар кіруі мүмкін:

1. Жұмыс орнында оқу тағылымдамадан өтушінің кәсіби дамуына септігін тигізеді.
2. Тағылымдамадан өтуші тұрақты қызметкерлерді ауыстырмайды, олардың жетекшілігімен жұмыс істейді.
3. Тағылымдамадан өтушінің қызметі көмекші сипатта болады.
4. Тағылымдамадан өтушіге тағылымдама аяқталғаннан кейін міндетті жұмысқа орналасуға кепілдік берілмейді.
5. Тағылымдамадан өтуші тағылымдама ақысыз екендігіне келіседі.

2.4.17. Біліктілікті бағалау

Тәуелсіз біліктілік аттестациясының қажеттілігі Тұжырымдама жобасында белгіленген әлеуметтік-экономикалық даму міндеттеріне байланысты. Қазіргі жағдай қызметкерлердің біліктілігіне жоғары талаптар қояды, олардың құзыреттілігін үнемі жаңартып отыруды талап етеді. Алынған дағдылар жалпыға бірдей мойындауға ие болатын растауды қажет етеді.

Халықаралық еңбек ұйымының «Адам ресурстарын дамыту: білім беру, оқыту және өмір бойы білім алу туралы» ұсынымдары құзыретті дамыту мақсатында мүше мемлекеттерді әлеуметтік серіктестердің қатысуымен жеке тұлғаларға, кәсіпорындарға, экономикаға және тұтастай алғанда қоғамға қажетті құзыреттілік үрдістерін үздіксіз анықтауға үлес қосуға міндеттенеді.

Қазіргі уақытта, егер қызметкер өзінің біліктілігін арттырса және тиісінше жұмысты тиімдірек орындаса және жұмыс беруші мұндай қызметкердің біліктілігін бағалаудан бас тартса, онда іс жүзінде қызметкер өзінің біліктілігіне, жұмыстың күрделілігіне, орындалған жұмыстың саны мен сапасына сәйкес жалақыны уақытылы және толық төлеу құқығынан айырылады. Сол себепті, Еңбек кодексінде қызметкердің өз біліктілігін тәуелсіз бағалаудан өту құқығы туралы нормалар қамтылуы тиіс.

Жұмыс берушінің қызметкердің өзінің өтініші бойынша біліктілігін тәуелсіз бағалаудан өтуін қамтамасыз ету жөніндегі заңда көзделген міндеттемесі, егер бұл қызметкерде біліктілігінің неғұрлым жоғары деңгейін растайтын құжат болған жағдайда немесе біліктілігінің жоғары деңгейіне сәйкес жұмысты іс жүзінде орындаса, орындалатын жұмыстың біліктілігіне, күрделілігіне, саны мен сапасына сәйкес сыйақыны қамтамасыз етеді.

2.4.18. Краудворк

Краудворк — бұл аумақтық қашықтығына қарамастан, тұтынушылар мен қызметкерлердің шексіз саны арасында қарым-қатынас орнатуға мүмкіндік беретін онлайн қосымшалар арқылы ұйымдастырылатын жұмыс.

Краудворктың негізгі ерекшеліктері мыналар болып табылады:

1. Қызметкерлерге арналған тапсырмаларды орналастыратын онлайн қосымшаларды пайдалану.
2. Жұмыстың өзіндік құнын айтарлықтай төмендететін тапсырыстарды орындау үшін қызметкерлердің жоғары бәсекелестігі.
3. Орындалған жұмыстардың сапасын бағалау жүйелерін қолдану.
4. Қызметкерлер белгілі бір еңбек функциясы бойынша жұмысты іс жүзінде атқаратынына және белгілі бір тәртіпке бағынатынына қарамастан, олар өзін-өзі жұмыспен қамтығандар болып саналады.
5. Осы саланы мемлекеттік реттеудің жоқтығы. Барлық реттеуді онлайн қызмет иесі жасайды.
6. Қызметкерлер арасында ұжымдық құқықтардың жоқтығы, соның негізінде олар өз құқықтарын бірлесіп қорғай алмайды (бұл жағдай өзгере бастады, оның ішінде Қазақстанда).

Көптеген шет елдерде олар бұл қатынастарға еңбек заңнамасын кеңейту қажет деген қорытындыға келеді, өйткені онлайн қызметтерде жұмыс берушінің барлық белгілері бар. Қызметкерлер белгілі бір жұмыстарды, көбінесе тұрақты негізде орындайды, бірақ сонымен бірге олардың ең төменгі әлеуметтік және еңбек құқықтары мен кепілдіктері жоқ. Бұл жағдай оларға қатысты әділетсіз және кемсітетіндей болып табылады.

Мысалы, Калифорния сотының жақында Uber қолданбасын пайдаланатын жүргізушілерді компания қызметкерлері деп таныған шешімі.

2.4.19. Шетелдіктердің Қазақстандағы және шетелдегі қазақстандықтардың жұмысы

Қазіргі уақытта шетелдік жұмыс күшін тарту, шетелдік қызметкерлердің еңбек қызметін жүзеге асыру, еңбек мигранттарына жұмысқа рұқсат алу мәселелері заңға тәуелді және ведомстволық деңгейде реттеледі.

Еңбек кодексі деңгейінде біртұтас және түсінікті реттеуді қамтамасыз ету үшін осы нормалардың барлығы жүйеленіп, кодификациялануы керек.

Шетелдік жұмыс берушілер үшін Қазақстан Республикасы азаматтарының қашықтан жұмыс істеу тәртібінде жұмыс істеу мәселелері де шешімін таппаған.

Еңбек кодексінің 8-бабының 2-тармағына сәйкес оның күші халықаралық шарттарды ескере отырып, Қазақстан Республикасының аумағында орналасқан қызметкерлерге қолданылады.

Осыған байланысты Еңбек кодексіне шетелдік азаматтардың еңбегін пайдалану ерекшеліктерін реттейтін жеке тарау енгізу қажет.

2.4.20. Жұмыс берушілерді ынталандыру

Жұмыс берушілердің еңбек заңнамасының талаптарын сақтауға ынталандыруын жақсарту, қызметкерлердің еңбек жағдайларын жақсарту үшін жағдай жасау қажет.

Мұндай уәждеме жазалау қаупіне емес, ең алдымен мемлекеттік ынталандыруға негізделуі керек.

Жұмыс берушілердің мүдделерін қалыптастыру мемлекеттік ынталандырулар мен сараланған санкцияларды теңестіру принципіне негізделуі тиіс.

Қазіргі уақытта жұмыс берушілерді еңбек жағдайларын жақсартуға ынталандырудың жеке элементтері заңды емес, экономикалық сипатта болады және еңбек қатынастарының барлық саласын қамтымайды.

Сондықтан, жұмыс беруші бақылаушы органдардың араласуынсыз өз бетінше мүдделі болып, еңбек заңнамасының талаптарын сақтайтын және қызметкерлердің еңбек жағдайын жақсартуға инвестиция салатын жүйені әзірлеу қажет, яғни неғұрлым қолайлы еңбек жағдайын жасау керек.

Тұжырымдама жобасына осы проблемаларды шешуді бағыт ретінде халықаралық стандарттар мен озық тәжірибені ескере отырып енгізу еңбек заңнамасын дамытуға ықпал етеді және Тұжырымдамада белгіленген мақсаттар мен міндеттерге қол жеткізуге ықпал етеді.

III. ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ЖОБАСЫНА ҰСЫНЫСТАР

Біздің ойымызша, 2030 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасы жобасының «Еңбек заңнамасы» бөлімі келесідей редакцияда жазылуы тиіс.

Еңбек заңнамасы

Еңбек заңнамасы саласындағы мемлекеттік құқықтық саясаттың мақсаты келесі негізгі аспектілерге негізделетін еңбек қатынастарының принципті жаңа моделін құру болып табылады.

1. Еңбек жағдайын жақсарту және еңбек өнімділігін арттыру мақсатында еңбек қатынастарын ұйымдастырудың қазіргі заманғы нысандары арқылы қызметкерлерді еңбек процестерін басқаруға тарту.

2. Икемді және заманауи кестелер мен жұмыс режимдерін қолдану арқылы еңбек бөлінісінің дәстүрлі үлгісін өзгерту.
3. Біліктілік деңгейі мен жұмыс сапасын ескере отырып, ескірген тіркелген төлем жүйелерінің орнына қызметкерлерді материалдық ынталандырудың жаңа икемді және әділ жүйелерін енгізу.
4. Әр қызметкердің шығармашылық және кәсіби әлеуетін пайдалана отырып, қызметкерлерді шешім қабылдауға тартатын заманауи ұйымдық мәдениетті жұмыс берушілермен қалыптастыруға ынталандыру және көмектесу.
5. Еңбек қатынастарын басшылық пен бағыну қатынастарынан серіктестік пен ынтымақтастық қатынастарына ауыстыру.
6. Еңбек қатынастарындағы креативті, инновациялық және интеллектуалдық тәсілдердің маңыздылығын күшейту.

Еңбек қатынастарының түбегейлі жаңа моделін қалыптастыру мақсатында еңбек және халықты жұмыспен қамту саласындағы саясат келесі принциптерге негізделген Жалпы Еңбек Қоғамын құруға бағытталатын болады.

1. Тұтыну идеологиясы әлеуметтік асырауда болу жағдайын тудырады.
2. Барлық экономикалық және мәдени байлықты виртуалды институттар емес, адам еңбегі жасайды.
3. Мемлекет — шексіз донор емес, азаматтардың әл-ауқатының өсуіне жағдай жасайтын серіктес.
4. Мемлекеттің стратегиясы әлеуметтік қорғаудан әлеуметтік прогреске қарай құрылады.
5. Жәрдемақылар мен әлеуметтік төлемдер тек мүгедектерге, аз қамтылған және мұқтаж азаматтарға — балаларға, зейнеткерлерге, мүгедектерге төленуі тиіс.
6. Азаматтардың еңбекке қабілетті санаттары мемлекеттік қолдауды жұмыссыздық бойынша жәрдемақы түрінде емес, кәсіп алу, біліктілігін арттыру және жұмысқа орналастыру үшін жәрдемақы түрінде алуы тиіс.
7. Инновациялық және индустриялық прогресс үшін білікті қызметкерлердің дамуы мен білім алуына қолдау көрсету қажет.
8. Әлеуметтік салаға мемлекеттік шығыстар негізінен болашаққа (білім беру, денсаулық сақтау, инфрақұрылым мен әлеуметтік нысандарды дамыту) инвестицияларға бағытталатын болады.

Жалпы Еңбек Қоғамы келесі принциптерге негізделген.

1. Продуктивті жұмыспен қамтылу.
2. Жоғары еңбек өнімділігі.
3. Инклюзивті экономикалық өсу.

Осы принциптерге сүйене отырып, еңбек қатынастары саласындағы мемлекеттік саясатты іске асыру шаралары келесі талаптарға сәйкес келуі керек:

1. Жұмыспен қамту еңбектенушілерге лайықты өмір сүру жағдайларын қамтамасыз ететін табыс әкелуі тиіс.

2. Жұмыспен қамту формальды түрде болмауы керек. Жұмыссыздықты болдырмау үшін артық қызметкерлерді сақтау немесе ресми жұмыс орындарын құру орынсыз болып саналады.
3. Әрбір адамның еңбегі экономикалық тұрғыдан тиімді, қоғам үшін барынша өнімді болуы керек.
4. Еңбек өнімділігін арттыру жөніндегі шаралар жұмыс берушіні жаңа техниканы пайдалануға, озық технологиялар мен ғылыми әзірлемелерді енгізуге, жабдықтарды жетілдіруге және жаңартуға, автоматтандыруды енгізуге ынталандыруы тиіс.
5. Жұмыс беруші өндірісті басқаруды жетілдіру, операцияларды орындаудың ұтымды әдістерін қолдану, еңбекті ғылыми ұйымдастыру, еңбек және демалыс режимдерін оңтайландыру жөніндегі міндеттемелерді көтеруге міндетті.
6. Еңбек тиімділігін арттыру қызметкерлердің біліктілігін, білім деңгейін, білімі мен дағдысын арттыруды, еңбек жағдайын жақсартуды, қызметкерлердің шығармашылық белсенділігін арттыруды, еңбекке ақы төлеу жүйесінің нысандарын жетілдіру, жалақыны өсіруді ынталандыратын құқықтық механизмдермен қамтамасыз етілуі тиіс.
7. Инклюзивті экономикалық өсуді қамтамасыз ету үшін еңбек заңнамасы халықтың барлық топтары үшін жұмыспен қамту, жалақы, білім беру, денсаулық пен қауіпсіздік саласындағы тең мүмкіндіктерді қамтамасыз етуі тиіс.

Еңбек заңнамасын одан әрі жетілдіру келесі бағыттар бойынша жүргізілуі тиіс.

1. Субъектілер шартта мінез-құлық нұсқасын белгілеу мүмкіндігін пайдаланбаған жағдайлар үшін еңбек заңнамасының нормаларымен міндетті түрде ережелер белгілеу арқылы, еңбек қатынастарының субъектілері өз қалауы бойынша мінез-құлық нұсқасын дербес келісуге құқылы болып табылатын құқықтық реттеудің диспозитивті әдісін әзірлеу.
2. Құқықтық нормалардың толық еместігімен, қолданыстағы құқықтық нормалардың бір-біріне қайшы келуімен және кейбір қажетті нормалардың толық болмауымен байланысты олқылықтарды толтыру.
3. Қолданыстағы еңбек заңнамасын одан әрі жүйелеу және кодификациялау. Қолданыстағы нормативтік құқықтық актілерді бірыңғай кодификацияланған нормативтік құқықтық актіге біріктіру азаматтар мен жұмыс берушілер үшін олардың құқықтары мен міндеттері туралы білімнің бірыңғай көзін құру арқылы оларды қабылдау процесін жеңілдетеді және сапалық жағынан жетілдіреді.
4. Жұмыс беруші мен мемлекеттік органдардың оларды ұйымдастыру және бақылау әдістерін реформалау арқылы қауіпсіздік пен еңбекті қорғаудың жоғары деңгейін қамтамасыз ету.
5. Еңбек қатынастарында қызметкерлерді қорғау құралдарын егжей-тегжейлі анықтау және әзірлеу.
6. Жаһандық бәсекеге қабілеттілік индексінің көрсеткіштеріне сәйкес еңбек нарығының тиімділігін арттыру.
7. Мемлекеттің еңбек қатынастары тараптарын ымыраға келуді өз бетінше іздеуге және мүдделердің оңтайлы тепе-теңдігін анықтауға ынталандыру.

Мемлекеттік саясатты іске асыру барысында келесі шараларды жүзеге асыру қажет.

1. Еңбек заңнамасының сақталуына мемлекеттік бақылауды реформалау. Бұл салада уәкілетті органның құзыреті мен өкілеттіктерін қайта қарау, оны әдістемелік көмек көрсетуге және бұзушылықтардың алдын алуға бағыттау, мемлекеттік еңбек инспекторларына жанжалды жағдайларды шешу және еңбек заңнамасын бұзушылықтарды жою өкілеттіктерін беру қажет.
2. Жұмыспен қамтудың барлық реттелмейтін нысандарын ресімдеу арқылы еңбек қатынастарының прогрессивті нысандарын енгізу.
3. Еңбек қатынастарындағы татуластыру рәсімдерін одан әрі дамыту. Еңбек дауларын шешудің сотқа дейінгі егжей-тегжейлі рәсімдері. Келісім комиссияларының қызметіндегі заңнамалық олқылықтарды және даулы мәселелерді жою. Келісу комиссиясының болмауы немесе оның дауды қарауына кедергі келтіргені үшін әкімшілік жауапкершілік белгілеу.
4. Еңбек шарты тараптарының материалдық жауапкершілігінің нақты жүйесін құру. Қызметкердің толық және шектеулі жауапкершілігі шегін қолданудың негіздері мен жағдайларын түсіндіру.
5. Еңбек қатынастарындағы кемсітушілік үшін жауапкершілік туралы нормаларды жетілдіру. Заңнамада кемсітудің барлық қолданыстағы нысандарының толық сипаттамасы. Кемсіту фактілерінің жоқтығын дәлелдеу ауыртпалығын жұмыс берушіге беру, сондай-ақ қызметкерге кемсітушілікті жанама дәлелдер негізінде дәлелдеу мүмкіндігін беру. Жұмыс берушінің өз шешімдері мен әрекеттерін негіздеу қажеттілігін белгілеу.
6. Бұзылған еңбек құқықтарын қорғау әдістерін таңдауға және қолдануға жәрдемдесу. Заңнамада қызметкерлер мен жұмыс берушілерді қорғау әдістерінің негізгі тізбесін бекіту. Қызметкер өз құқықтарын (кәсіподақтар, мемлекеттік бақылау және қадағалау органдары) көмегімен қорғай алатын субъектілердің тізбесін бекіту.
7. Қызметкерлердің денсаулығына қойылатын талаптарды заманауи жағдайларға сәйкестендіру. Еңбек кодексінде пандемия аспектілерін ескере отырып, қауіпсіз еңбек жағдайларын қамтамасыз ету бойынша жұмыс берушілер мен қызметкерлердің құқықтары мен міндеттерінің тізбесін нақтылау; еңбек шарты тараптарының өзара міндеттемелерін, оның ішінде екпе мен екпелерді түсіндіру; жұмыс орнында жұқтыру үшін қызметкерге келтірілген зиянды өтеу тәртібі мен шарттарын белгілеу.
8. Карантин және шектеу шаралары кезеңінде қызметкерлер мен жұмыс берушінің құқықтары мен міндеттерін реттеу. Төтенше жағдай, карантин, шектеу шаралары, жұмыс берушінің жұмысының бос тұрып қалуы, қашықтықтан жұмыс істеу және аралас жұмысқа ауыстыру мәселелерін Еңбек кодексіне қосымша реттеуді енгізу.
9. Еңбек жағдайларын өзгерту тәртібін неғұрлым егжей-тегжейлі реттеу, ол қолданылатын мән-жайлар, жұмыс берушінің осы мән-жайлардың болуын негіздеу, хабарламада қызметкерге енгізілген өзгерістердің мәнін ашу міндеті, сондай-ақ еңбек жағдайлары өзгерген кезде еңбек шарты тараптарының басқа да әрекеттерін реттеу.
10. Қызметкерлердің Интернеттегі және әлеуметтік желілердегі қызметі мәселелерін заңнамамен бекіту. Бұл жұмыс берушінің мүдделеріне, кәсіби этикаға қайшы келетін және жұмыс берушіге зиян келтіретін жағдайларда ғана сөз бостандығын және ақпаратты таратуды шектеу мүмкіндіктерін белгілеу.

11. Қызметкердің жеке өміріне қол сұғылмаушылық құқығы мен жұмыс берушінің жұмыс уақытында қызметкердің іс-әрекетін қызметкерлерден келісім алу рәсімдерін ала отырып бақылау құқығы арасында ымыраға келу. Жұмыс беруші мен қызметкердің арасында қызметкерді бақылау шаралары бойынша мүдделердің теңгерімін орнату: бейнебақылау, телефон арқылы сөйлесулерді жазу және тыңдау, электрондық поштаны қарау және сүзу, Интернеттегі интернет ресурстарына кіруді бақылау, полиграфиялық тастілеу, электронды білезіктерді тағу, турникеттерді және басқа құралдарды пайдалану.
12. Қызметкер (оның ішінде бұрынғысын) коммерциялық құпияны ашқан және пайдаланған және бәсекелестікке жол бермеу шарттарын бұзған жағдайда, жұмыс берушінің құқығын қорғаудың және қалпына келтірудің тиімді әдістерін қолдану. Еңбек кодексіне шектеу келісімдерін жасасу мүмкіндігін, сондай-ақ орындау тәртібін және орындамағаны үшін келтірілген зиянды өтеуді енгізу (қызметті жүзеге асыруға тыйым салу, құпия ақпаратты беру немесе жою міндеті; жұмыс берушіге залал келтірген коммерциялық құпияны немесе бәсекелес қызмет түрін елеулі түрде бұзған жағдайда, қызметкерден жоғалған кірісті өндіріп алу).
13. Азаматтық құқықтық және еңбек шартын шектеу мәселелері бойынша нормаларды жетілдіру. Азаматтық құқықтық шарт негізінде туындайтын қатынастарды еңбек қатынастары деп тану мүмкіндігін, мұндай құқық берілген тұлғаларды және мұндай танудың салдарын көрсете отырып реттеу.
14. Қызметкерлердің жеке және биометриялық деректерін пайдалану тәртібін реттеу. Еңбек қатынастарында жеке және биометриялық деректерді пайдалану ерекшеліктері тарауының Еңбек кодексіне қайта оралу. Қызметкерлердің жұмыс берушінің қарамағындағы үшінші тұлғалардың дербес деректерін пайдалану.
15. «Бейресми» жалақымен күрес. Жалақының нақты мөлшерін жасыру жауапкершілігін күшейтудің орнына, қызметкерлердің еңбекақысына салық салу жүйесін жеңілдету, әртүрлі аударымдарды бір төлеммен алмастыру, қолма-қол ақшасыз төлемдерді ынталандыру арқылы мұндай схемаларды пайдалануды мағынасыз ету керек.
16. Ішкі бақылау жүйесін дамыту (комплаенс процестер). Пайдалану ыңғайлы, мақсатқа сай және мамандарды арнайы оқытуға немесе үшінші тарап сарапшыларын тартуға қомақты қаражат жұмсауды қажет етпейтін, жұмыс берушілерді еңбек заңнамасының сақталуын бақылау жүйесін құруға ынталандыру қажет. Жұмыс берушіде болу қажеттілігін және еңбек кодексінің нормаларын сақтау процедураларына қойылатын талаптарды бекіту.
17. Қызметкерлерді кәсіптік оқыту және біліктілігін арттыру жүйесін дамыту. Еңбек кодексіне қызметкерлердің біліктілігін арттыру құқығы туралы нормаларды енгізу, сондай-ақ бұл үшін жұмыс беруші қабылдауға міндетті шараларды көрсету: жұмыс орнында кәсіптік оқыту жүйесін құру; біліктілікті арттыру процесінің үздіксіздігін қамтамасыз ету; оқытуды қалыпты жұмыс уақытына енгізу.
18. Жұмыс берушіден тағылымдамадан өту мәселелерін реттеу. Еңбек кодексіне тағылымдамадан өту тәртібін реттейтін нормаларды енгізіп, тағылымдамадан өтуші қызметкер болып табылмайтын жағдайларды нақты ажыратқан жөн.
19. Қызметкерлердің біліктілігін тәуелсіз бағалау жүйесін құру. Жұмыс берушінің қызметкердің оның өтініші бойынша оның біліктілігін тәуелсіз бағалаудан өтуін қамтамасыз ету жөніндегі заңнамалық міндеттемесі, осы қызметкерде жоғары біліктілік деңгейін растайтын құжаты болған немесе біліктілігінің жоғары деңгейіне сәйкес жұмысты іс жүзінде орындаған жағдайларда, орындалатын жұмыстың біліктілігіне, күрделілігіне, санына және сапасына сәйкес сыйақыны қамтамасыз етеді.

20. Клиенттер мен қызметкерлердің аумақтық қашықтығына қарамастан, шектеусіз саны арасындағы қатынастарды орнатуға мүмкіндік беретін қашықтағы платформаларды пайдалана отырып жұмысты заңнамалық реттеу (краудворк). Бұл қатынастарға еңбек заңнамасының аясын кеңейту қажет, өйткені онлайн-өтініштерде жұмыс берушінің барлық белгілері бар, бірақ қызметкерлерге кепілдіктердің тиісті деңгейін қамтамасыз етпейді.
21. Еңбек кодексіне шетелдіктердің Қазақстандағы және қазақстандық қызметкерлердің шетелдегі жұмысын реттейтін нормаларды енгізу. Шетелдік жұмыс күшін тарту, шетелдік қызметкерлердің еңбек қызметін жүзеге асыру, еңбек мигранттарына жұмысқа рұқсат алу мәселелері, қашықтықтан жұмыс істеу кезінде Қазақстан Республикасы азаматтарының шетелдік жұмыс берушілерге жұмыс істеу мәселелері заңға тәуелді актілер деңгейінде емес, Еңбек кодексі деңгейінде біртұтас және түсінікті реттеуді қамтамасыз ету үшін жүйеленіп, кодификациялануы керек.
22. Жұмыс берушілердің еңбек заңнамасының талаптарын сақтауға ынталандыруын жақсарту, қызметкерлердің еңбек жағдайларын жақсарту үшін жағдай жасау. Жұмыс берушілердің мүдделерін қалыптастыру мемлекеттік ынталандырулар мен сараланған санкцияларды теңестіру принципіне негізделуі тиіс.
23. Құқықтық саясатты жүзеге асырудың басқа да нысандарын жетілдіру. Еңбек қатынастары саласындағы жетілдіру тек норма шығару және құқықтың дұрыс және тиімді қолданылуын қамтамасыз ету арқылы ғана емес (оның ішінде уәкілетті органдардың қызметін жетілдіру), сонымен қатар, мемлекеттік ақпараттық ресурстарда қажетті нормативтік, анықтамалық, құжаттық және әдістемелік ақпараттың барлық көлемін орналастыру арқылы еңбек қатынастары субъектілерін олардың құқықтары мен міндеттері туралы оқыту және ақпараттандыру арқылы жүзеге асырылуы тиіс.

2021 жылдың маусымы

