

ҚАЗАҚСТАН
РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ
ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ
ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ
ЖОБАСЫНА
АЛЬТЕРНАТИВТІ
ҰСЫНЫСТАР

ҚҰҚЫҚ ҚОРҒАУ
ЖҮЙЕСІН ДАМУ

2021



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

**ҚҰҚЫҚ ҚОРҒАУ
ЖҮЙЕСІН ДАМУ**

**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.

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-деликтілік заңнамасын реформалау қажеттілігі туындады.*

Тұжырымдаманың қолданылу кезеңінде осы салаларда мынадай негізгі заңнамалық актілер қабылданды:

- ҚР 2014 жылғы 3 шілдедегі № 226-V Қылмыстық кодексі¹;
- ҚР 2014 жылғы 4 шілдедегі № 231-V Қылмыстық процестік кодексі²;
- ҚР 2014 жылғы 5 шілдедегі № 234-V Қылмыстық-атқару кодексі³;
- 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).

¹ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252.

² URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575852.

³ 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 сәйкес⁴, 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 Жарлығымен⁵ 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. Тиімді 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 енгізілуде⁶.

⁴ URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000883>.

⁵ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37012306.

⁶ ҚР Президенті Қасым-Жомарт Тоқаевтың сөздеріне сәйкес. URL: <https://inbusiness.kz/ru/last/policiya-kazahstana-peredast-v-2022-godu-chast-funkcij-ministerstvu-truda-i-soczashity>.

Сонымен қатар, учаскелік инспектордың рөлін күшейту жоспарлануда⁷, 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 қабылданды⁸.

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 сәйкес⁹, азаматтардың құқық қорғау жүйесіне сенім деңгейін өлшеу және оны жұмыс тиімділігінің орталық көрсеткіші ретінде енгізу бойынша бірнеше қаулы жобалары әзірленді.

⁷ Нұрлан Бекназаровтың ұсыныстарына сәйкес.

⁸ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30916594.

⁹ 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 сәйкес¹⁰, 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?»¹¹.

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.

¹⁰ URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000897>.

¹¹ 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 кеңеюде¹².

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 айқындалған¹³. 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).

¹² Қазақстан ИИМ-ні цифрландыру шетелдік сарапшылардың қызығушылығын тудырды. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/qriim/press/news/details/219133?lang=ru>.

¹³ 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 бағытталатынын көздейді.

Прокуратураның қызметі оның әлеуметтік-экономикалық саладағы қатысуын кеңейте отырып, кез келген заң бұзушылық көріністеріне дер кезінде ден қою үшін белсенді қадағалауға бағытталатын 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 азаматтардың 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, ведомствошілік 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 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 бағыттталатын 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