

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ ІШКІ ІСТЕР ОРГАНДАРЫНДА ЖЕМҚОРЛЫҚҚА ҚАРСЫ КҮРЕСТІҢ ҰЙЫМДАСТЫРЫЛУ-ҚҰҚЫҚТЫҚ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫ



Т. С. СӘЛКЕБАЕВ,
Қазақстан Республикасы ІІМ Б. Бейсенов атындағы
Қарағанды академиясының PhD докторанты,
полиция майоры

Мақалада автор Қазақстан Республикасының ішкі істер органдарында біртұтас тұжырымдамаға біріккен, жемқорлыққа ұйымдастырушылық-құқықтық қарсы тұрудың барынша басым бағыттарын көрсетеді. Әрбір ұсынылған бағыттар бойынша автор өзінің жүзеге асырылуын талап ететін негізгі идеялар мен жасалатын іс-шаралардың тиімділігін өлшейтін критерийді тұжырымдайды. Сонымен қатар, автор проблемалардың негізгі бөлігі ішкі істер органдарының қызметінің дұрыс емес және тиімсіз ұйымдастыру саласында кездесетінін ескере отырып, заң деңгейінде өзгерістердің аз болуын талап ететін позицияны негіздейді.

Түйінді сөздер: мемлекет, үкімет, құқық, заң, ғылым, сот, заң шығару, полиция, жемқорлық, халықаралық.

Мемлекеттік басқарудың барлық деңгейіндегі жемқорлыққа қарсы күрес Қазақстан Республикасының Президентінің 2010 жылғы 1 ақпандағы № 922 Жарлығымен бекітілген 2020 жылға дейінгі Қазақстан Республикасының стратегиялық даму жоспарының негізгі мақсаттарына жетуге бағытталған. Ішкі істер органдары құқық қорғау органдарының ішіндегі ең саны көп бола тұра, әкімшілік қызметпен бірге, қылмыстық-процессуалдық саладағы қоғамдық тәртіпті қамтамасыз ету бойынша негізгі салмақ жүктелген орган.

Сондықтан ішкі істер органдарындағы жемқорлық адам мен мемлекет арасындағы қатынасқа қатысты қоғамдық қатынастардың барлық тұстарына кері ықпалын тигізетіні анық.¹ Мемлекеттің мүдделерін күйттейтін өкілетті органның азаматтардың заңды мүдделеріне қайшы келетін келіссіз тенденцияны тудыру қауіпі бар. Ал бұл өз кезегінде қылмысты жасырушылықты, тіркемеуді (латентность) туындатып, сондай-ақ тұрғылықты халықтың жалпы құқық қорғау органдарына сенімділігін жоққа шығарады. Ішкі істер органдарындағы жемқорлыққа аңды тікелей бұзуға әкеліп соқтыратын келіссіз жайттарға – қылмысты тіркеуден жасыру, қызметтегі әрекетсіздік, қылмыстық іс материалдарын фальсификациялау, т.б. жатқызылады.

Transparency International - Халықаралық үкіметтік емес ұйымның 2013 жылдағы жемқорлықты бағалау Индексіне сәйкес (Corruption

© Т. С. Сәлкәбаев, 2015

¹Кереев А.А. Модернизация правоохранительных органов: ключевые проблемы и решения // Право и государство. № 2(59), 2013. С. 100-103.

Perceptions Index 2013), Қазақстан 2012 жылға қарағандағы көрсеткіші жеті сатыға төмендеген, 175 елдің ішінде 140-шы орынды алып, Гондурас, Лаос, Уганда секілді елдермен қатар орналасқан. 2014 жылдың қорытындысы бойынша Қазақстан Азербайжан, Гамбия, Гондурас, Непал және Пәкістан елдерімен тең 126-шы орынға ие. Көріп отырғанымыздай, инвестициялық жағдай жасау, капиталды тарту, кіші және орта бизнестің сегментін (бөліктерін) дамыту және еліміздің одан әрі экономикалық дамуы үшін барлық құқық қорғау органдарының, соның ішінде ішкі істер органдары жұмысының тиімділігін арттыруды қамтамасыз ету қажет.

Осылайша, 2014 жылдың қорытындысы бойынша жемқорлық қылмыстарының көпшілігін әр деңгейдегі әкімдік қызметшілері – 221, ішкі істер органдарының қызметкерлері – 131, ауыл шаруашылық министрлігі – 105, салық органдары – 53, еңбек және тұрғындарды әлеуметтік қорғау министрлігі – 42 қызметшілерімен жасалады.²

Осы уақытқа дейін жемқорлыққа қарсы күресте жемқорлық фактісіне посткриминалдық жауап қайтару басым болып келді.³ Алайда бұлайша әрекет етудің тиімділігі жеткіліксіз көрінеді, өйткені оқиға болып өткен соң есепке алынып, себебін – жемқорлық құқық бұзушылық жасалуына түрткі болатын шарттары мен механизмін жоя алмауда.

Аталған мән-жайлар жемқорлыққа қарсы іс-қимыл бойынша жекеленген шараларды ғана тұжырымдау емес, осы іс-қимыл тұжырымының өзін өзгертуді қажет екенін көрсетеді. Кез келген тұжырымның негізінде, біздің пікірімізше, барлық элементтерінің жүйелік құрылымын анықтайтын идея жатуы керек. Біз ұсынып отырған тұжырымдамада мынадай ой арқау етіледі: заңнамалық деңгейде аз-кем ғана өзгеріске түсіп, ал негізгі мәселелердің бөлігі ішкі істер органдарының қызметінің дұрыс ұйымдастырылуы, тиімсіздігінің төңірегінде шоғырлануы тиіс.

Қазақстан Республикасы ішкі істер органдары қызметінің нормативтік реттелуі, сөз жоқ, біздің тұжырымдамамыздың бөлінбес әрі маңызды бөлігі, алайда біз оны әдіс не құрал ретінде ұсынамыз, өйткені соңғы жылдарда жемқорлыққа қарсы қабылданған құқықтық нормалар жетіп артылады. Алайда мұның жемқорлыққа қарсы іс-қимылға әсері

²Ақпараттар бойынша «Қазақстан Республикасының Экономикалық қылмысқа және сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес агенттігі» (автордың ескертпесі – Қазақстан Республикасы Президентінің 2014 жылғы 6 тамыздағы №875 Жарлығы бойынша таратылды).

³Спанов А.Қ. Сыбайласқан жемқорлықпен күрестегі халықаралық тәжірибелер // Право и государство. № 2(59), 2013. С. 81-84.

соншалықты бола қойған жоқ. Ендеше бұл бағыттың ұйымдастырылу-құқықтық аспектісі жан-жақты толық қамтылмай отыр, әлі де болса полиция қызметіндегі қызметтік үдерістерінің шынайы эмпирикалық қалпы зерттелмеген, әрбір нақты құқық қолданушы ниетінің қилы қырлары назардан тыс қалып отыр деген сөз.

Мәселен, кеңінен сөз етілетін әрі ішкі істер органдары қызметкерлерін қызықтыратыны жалақылардың көлемі екені белгілі. Бірақ та ішкі істер органдары қызметінің жалақылары өз алдына бөлек емес көтерілмейді, өйткені мемлекеттік басқару мен 2011 жылғы 6 қаңтардағы № 380-IV Қазақстан Республикасының «Құқық қорғау қызметі туралы» Заңы бойынша бұл шығындар өзге құқық қорғау ведомстволарының жалақыларының деңгейімен салыстырыла бағаланып төленеді, ал шынтуайтында, жеке алғандағы ішкі істер органдары қызметкерлерінің жүктемесінің көлемі өзге құқық қорғау ведомстволары қызметкерлерінің жүктемелерімен салыстыруға да келмейді.

Осы орайда, мәселен, өндірісте болатын қылмыстық істердің санымен өлшесек, еңбек төлемдерінің бірдейлігі тұрғысынан алғанда, Қазақстан Республикасы Қаржы министрлігінің Мемлекеттік кіріс комитетінің анықтаушылары (бұрынғы Кедендік бақылау комитеті) мен Қазақстан Республикасы Ішкі істер органдарының анықтаушыларының жүктемелерін салыстыруға болмайды.⁴

Оның үстіне ішкі істер органдарының өз ішінде облыстық немесе республикалық маңызы бар қаланың аудандық бөлімнің (басқарманың) анықтаушысы мен ҚР ІІМ Ішкі әскер комитетінің анықтаушысының бір көлемдегі алатын еңбек ақыларымен өлшегенде, қызметтерінің жағдайлары мен еңбек жүктемелері жер мен көктей. Осының бәрі де қызметкерлердің мінез-құлқына әсер етер негізгі факторлардың бірі болып саналады.

Жоғарыда айтылған ой, шынтуайтына келгенде қосымша талдауды әрі кешенді қарастыруды керек етпейтін симптомдық шаралар, мәселенің бергі жағы ғана. Тігінен және көлденеңнен құрылған ішкі істер органдарының ұйымдастырылу ерекшеліктерін ежіктеп зерттеуден бас тарту қолданылған шаралардың тіптен де тиімсіздігін әйгілейді.

Осылайша концептуалды тұрғы аясында алсақ, біз мынадай бағыттарға басты назар аударуымыз керек: 1) Қазақстан Республикасы ішкі істер органдарының қызметін бағалау өлшемінің жүйесін қалыптастыруға өзгерістер енгізу; 2) меритория мен ашықтық қағидатына негізделген ішкі істер органдарының кадрлық саясаты; 3) ішкі істер органдары ұсынатын әкімшілік процедуралар мен мемлекеттік қызметтің қол жетімдігі мен ашықтығы; 4) ішкі ведомстволық мінез-құлықтың ережесін қайта қылыптау. Бұдан әрі біз көрсетілген бағыттарды барынша қысқаша талдап көрейік.

Біріншіден, Қазақстан Республикасы ішкі істер органдарының қызметін бағалау өлшемінің жүйесін қалыптастыруға өзгерістер енгізу ішкі ведомстволық статистикалық жайлылықты ғана емес, азаматтардың құқықтары мен мүдделерінің шын мәнінде қорғалуын қамтамасыз ететін өзара байланысқан жинақталған өлшемдерді құруды ұсынады.

Бұл қызмет аспектісіне полиция жұмысының көрсеткішін анықтауда сандық көрсеткішті сапаға ауыстыру басты міндет болып тұр. Қазіргі қолданыстағы бағалау жүйесі қылмысқа қарсы күрестің жалпы қалпын көрсетпейді; нәтижелердің жан-жақтылығын, статистикалық

⁴Автордың ескертпесі: арнаулы атақтары бар органдардан басқа, әскери атағы бар құқық қорғау және арнаулы органдардың қызметкерлерінің ерекшелігі, осы атақтарына арнаулы атақтарға қарағанда қосымша төлемақы көбірек төленеді.

мәліметтердің шынайылығын қамтамасыз етпейді. Қайта, Ішкі істер органдары мен құқық қорғау жүйесін тұтастай алғанда, олардың алдына қойылатын міндеттерді сандық көрсеткіштермен айырбастау құқық қорғау қызметінің көздеген мақсатына айналып отыр.

Үкілетті органдар арқылы мемлекеттің мүдделері мен азаматтардың заңды мүдделерінің араларына сына қағылууда. Өз кезегінде бұл қылмыс пен жемқорлық латенттігі халықтың құқықтық мәдениетінің деңгейін едәуір төмендетені кәдік.

Ішкі ведомстволық қалыптасқан қатынастар әр түрлі деңгейдегі ІІО басшыларын статистикалық есепте және қол астындағы өз қызметкерлерінің қызмет нәтижелерінің сандық көрсеткіштерімен манипуляция жасауға амалсыз итермелейді. Бұған, мәселен, ҚР ҚІЖК-нің 280-бабының тәртібімен қылмыстық істерді сотқа жіберерде ауыр және аса ауыр қылмыстардың ашылу пайызы өткен жылдың осы кезеңімен салыстырғанда аз болуы тіптен де мүмкін емес. Оның үстіне басшылар өз жұмысының сандық тұрғыдағы көрсеткіштерінің жақсаруын қаламайды да, өйткені бұл, біріншіден, жоғары тұрған басшылық келесі жылы да есеп беретін мерзімде осындай көрсеткіштерді қалайды, екіншіден, ішкі ведомстволық тексерістер жиіленіп, ІІМ-нің орталық аппаратының төменгі бөліністер қызметіне басар назар аудартуы мүмкін.

Осы орайда өзара үнсіз келіскен қауіпті ереже бар. Ол белгілі бір ішкі істер органының есеп беру кезеңіндегі сандық тұрғыдағы көрсеткіші өткен кезеңмен салыстырғанда оннан бір не жүзден бір пайыз көтеріледі де, бұл жақсару көрткіштерді көтеру талаптарына негіз болмайдыға келіп саяды.

Бұл ереже полицейлер тілінде «ӨЖОК» (өткен жылғы осы кезең) аббревиатураны (қысқарған сөз) тудырды. Құқықтық статистикаға сенім туғызбайтын «Болжау жоспары» тәжірибесі ІІО қызметінен біршұла алынып тасталуы керек. Көрсеткіштердің төмендеуін болдырмайтын қылып, ІІО қызметінің барлық бағыттары бойынша есеп жұмысын құлдыратары сөзсіз. Қазіргі күнгі бағалау өлшемі жүйесінің кемшін тұсы – заңды тікелей бұзатынға жататын – қылмыстарды тіркеуден жасыру, қызметіндегі әрекетсіздік, қылмыстық істердің материалдарын фальсификациялау, жемқорлық, тағы басқаларды жатқызуға болады.

Ендеше қазіргі күнгі бағалау жүйесі және соған негізделген көрсеткіштерге түсініктеме беру мен пайдасы шамалы сандық көрсеткіштерге жүгіну – «үздік» («үлгілі») – жақсы жұмыс істейтін емес, керісінше, жүйе тәртібіне сәйкес келетін адам» деген ұстанымды туғызады.

Айтылған мән-жайлар, сөз жоқ, бөліністердің қызметін бағалау бойынша ішкі істер органдарының ішкі ведомстволық саясатын түбегейлі өзгертуді қажет ететінін айғақтайды. Осы аспект, өзге де концептуалды бағыттар туралы тақырыптар болашақ еңбектерімізге арқау қылмақ ойдамыз.

Екіншіден, ішкі істер органдарының кадрлық саясаты қабылданған шешімдердің ашықтығы мен меритократиялық қағидатқа негізделуі керек. ІІО-н реформалау ұйымдастыру шараларымен ғана емес, ведомствоның кадрлық саясатымен де жүзеге асырылуы тиісті. Мәселен, полиция қызметкерлерінің жеке өмірінің аясы және қызметтік мүдде мен басымдықтарының шегін анықтап алған абзал. Өйткені бұл аядағы нақты бағдардың жоғы басшылықтың қисынсыз жазалау шараларына ұрындырары сөзсіз демекпіз. Мәселен, жергілікті бөліністер басшылары кейде ашықтан-ашық полиция қызметкерлерінің белгілі бір сауық орындарына (мейрамхана, кафе) бару секілді конституциялық құқығына қайшы келетін заңсыз бұйрықтар мен өкімдер шығарады. Осылайша, 2003 жылдың маусымында Экономикалық ынтымақтастық пен даму ұйымдық

