

**Қазақстан Республикасы
Ішкі істер министрлігі
Бәрімбек Бейсенов атындағы Қарағанды академиясы**

Әкімшілік құқық және ІО-ның әкімшілік қызметі кафедрасы

ДӘРІС

**тақырыбы: «Қазақстан Республикасы құқық қорғау органдарының
сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрестің ұйымдастырушылық-
құқықтық тұжырымдамасы.»**

ӘҚ ж. ІО-ның ӘҚ кафедрасында
тақыланып, мақұлданған.
20 ж. №_____ хаттама

ҚАРАҒАНДЫ

ЖОСПАР:

Кіріспе.

1. Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес жүргізетін органдар Қазақстан Республикасының сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес жүргізу аясындағы құқық қорғау функциялары.

2. Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес жүргізетін органдардың құқықтық жағдайы.

Қорытынды.

Қолданылған әдебиеттер тізімі.

Әдебиеттер

1. Қазақстан Республикасының Конституциясы. 1995-ж. 30.08. (07.10.98., 21.05.2007ж. өзгерістер және толықтырулармен). – Астана, -2008ж.
2. Алиев М.М. ҚР сот жүйесі және құқық қорғау органдары,-Астана,-2004ж.
3. Е.Т. Жалбуров, Ш.О. Айкенова, Д.А. Амангельдиев «Қазақстан Республикасының құқық қорғау органдары». Дәрістер курсы, Қарағанды, 2007.
4. Бекбергенов Н.А. Правоохранительная система в РК. Оқу құралы – Астана, 2000.
5. Ибрагимов Х.Ю. Правоохранительные органы. Оқу әдістемелік құралы- Алматы, 2001.
6. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. Оқулық - М., 2001.
7. Суд и правоохранительные органы. – М., Юрист,-2006.
8. Сулейменова Г.Ж., Тусупбеков Р.Т. Правоохранительные органы РК. Схемадағы дәріс курсы – Алматы, Қарағанды, 2003ж.
9. Лапшин В.Н., Омаров Н.М., Айкенова Ш.О. «Правоохранительные органы РК». Альбом-схема – Қарағанды, -2001ж.
10. Правоохранительные органы. Оқу құралы. Жалпы ред. Баранова А.М.- Омск, -2006ж.

Кіріспе

Сыбайлас-жемқорлық деректерінің көптігі, қоғамның қай саласында болмасын алаяқтықтың белең алғандығы, әділетсіздік пен ұрлық-қарлықтың асқынып бара жатқандығы ешкімді бей-жай қалдырмаса керек. Бұл салада жасалып жатқан бағдарламаларды санап бітпейсің. Бірақ, нәтижесіне келгенде күмілжіп қаламыз. Оны өз кезегінде Елбасы да сан рет өткір сынға алған болатын. Біз көтеріп отырған мәселемізді екі аспектіде қарастырамыз: бірі - сыбайлас жемқорлықтың ішкі істер органдарындағы белгілері болса, екіншісі - сыбайлас жемқорлыққа итермелейтін факторлар. Бұл бағытта мемлекетімізде қандай нақты іс-шаралар іске асып жатыр дегенге келсек, қазіргі заманғы сыбайлас жемқорлыққа қарсы заңнама жұмыс істеуде, оның негізі заңдары мен бірқатар бағдарламалық құжаттары іске асырылуда, мемлекеттік қызмет және сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл саласындағы функцияларды кешенді түрде іске асыратын арнайы уәкілетті органдар құрылуда, сыбайлас жемқорлыққа қарсы қызмет саласындағы халықаралық ынтымақтастық белсенді жүзеге асырылуда. Енді осы заңнамалық құжаттарға тоқталып өтелік.

Біріншіден, Қазақстан Республикасы Президентінің 2014 жылғы 26 желтоқсандағы «Қазақстан Республикасының 2015-2025 жылдарға арналған сыбайлас жемқорлыққа қарсы стратегиясы туралы» № 986 Жарлығы шықты.

Екіншіден, 2015 жылғы 18 қарашадағы Қазақстан Республикасының «Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы» № 410-V Заңы жарияланды.

Үшіншіден, Елбасымыз Н.Назарбаевтың «Ұлт жоспары – «100 нақты қадам» жолдауының 13-қадамы – жемқорлыққа қарсы күресті күшейтуге арналады. Онда жаңа заңнамалар әзірлей отырып, құқық қорғау органдарының ауқымды бөлігін құрайтын Мемлекеттік қызмет істері және жемқорлыққа қарсы іс-қимыл агенттігінің құрылымында жемқорлық құқық бұзушылықтың жүйелі түрде алдын алу және сауықтыру үшін жемқорлыққа қарсы арнайы бөлім құру керектігі айтылған болатын.

Төтіншіден, осыған сәйкес Мемлекеттік қызмет істері министрлігінде «Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл жөніндегі Ұлттық бюросы» құрылды.

Бесіншіден, «Құқық қорғау қызметі туралы» ҚР Заңына 2015-жылғы 29-қазан күні өзгерістер енгізіліп, құқық қорғау органдарының құрамына

«Сыбайлас жемқорлыққа қарсы қызмет және экономикалық тергеу қызметі» органы енгізілді.

Алтыншыдан, ҚР ІІМ Алқасының 2016-жылғы 21-қаңтардағы №1 шешімін жариялау туралы ІІМ №53 бұйрығына сәйкес, ІІО-ның салалық бөліністеріне «сыбайлас жемқорлықтың алдын алуға бағытталған сыбайлас жемқорлыққа қарсы стандарттар әзірленсін», сондай-ақ «1 ай мерзім ішінде сыбайлас жемқорлық тәуекелдеріне ішкі талдау жүргізу қағидалары мен іс-шаралар жоспары әзірленсін және бекітілсін» делінген. Демек, осы саладағы отандық көмбеге өз үлестерімізді қосу алдағы уақыттың еншісінде тұр.

Әйтсе де бұл жемқорлықпен тек осы құрылымдар ғана күресуі керек деген сөз емес. Қоғамымызды іштей жегілей жеп, ісініп барып жарылған жараға ұқсаған ібіліс ісінің іріңі мен уыты жаман аурудан бетер. Сондықтан мемлекеттің әрбір құрылымының әр буынына дендеп енген бұл індеттің бір жағадан бас, бір жеңнен қол шығарып бел шеше бірігіп күреспесе болмайтындай.

1. Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес жүргізетін органдар Қазақстан Республикасының сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес жүргізу аясындағы құқық қорғау функциялары.

«Қазақстан-2050» Стратегиясы: қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты» сыбайлас жемқорлықты ұлттық қауіпсіздікке тікелей қауіп-қатер қатарына қояды және мемлекет пен қоғамды осы келеңсіз құбылыспен күресте күш-жігерді біріктіруге бағыттайды.

Transparency International - Халықаралық бейүкіметтік ұйымның 2013 жылдағы жемқорлықты бағалау Индексіне сәйкес (Corruption 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 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 қызметшілері жасалған.

2015 жылды алсақ, ішкі істер органдарының қызметкерлері 229 сыбайлас жемқорлық қылмыстарын жасаған. Өткен жылмен салыстырғанда 10,4%-ға өскен. Ішкі істер органдарында бұл салада кең тараған түрлері:

- пара алу;
- лауазымын асыра пайдалану;
- алаяқтық.

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 кәдік. Мемлекеттің мүдделерін күйттейтін өкілетті органның азаматтардың заңды мүдделеріне қайшы келетін келіссіз тенденцияны тудыру қаупі 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 заңды тікелей бұзуға әкеліп соқтыратын негізгі факторларға – қылмысты тіркеуден жасыру, қызметтегі

әрекетсіздік, қылмыстық іс материалдарын фальсификациялау, т.б. жатқызылады.

Сыбайлас жемқорлық – жауапты мемлекеттік лауазымды атқаратын адамдардың, мемлекеттік функцияларды орындауға уәкілеттік берілген адамдардың, мемлекеттік функцияларды орындауға уәкілеттік берілген адамдарға теңестірілген адамдардың, лауазымды адамдардың өздерінің лауазымдық (қызметтік) өкілеттіктерін және соған байланысты мүмкіндіктерін жеке өзі немесе делдалдар арқылы жеке өзіне не үшінші тұлғаларға мүліктік (мүліктік емес) игіліктер мен артықшылықтар алу немесе табу мақсатында заңсыз пайдалануы, сол сияқты игіліктер мен артықшылықтарды беру арқылы осы адамдарды параға сатып алу;

Сыбайлас жемқорлыққа қарсы қызмет – мемлекеттік қызмет істері және сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл жөніндегі органдардың сыбайлас жемқорлық қылмыстар мен құқық бұзушылықтардың алдын алуға, анықтауға, жолын кесуге, ашуға және тергеп-тексеруге бағытталған қызметті жүзеге асыратын жедел-тергеу бөлімшелері;

Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимылдың негізгі қағидаттары:

- 1) заңдылық;
- 2) адам мен азаматтың құқықтарын, бостандықтарын мен заңды мүдделерін қорғау басымдығы;
- 3) жариялылық пен ашықтық;
- 4) мемлекет пен азаматтық қоғамның өзара іс-қимыл жасауы;
- 5) мемлекет пен азаматтық қоғамның өзара іс-қимыл жасауы;
- 5) сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл шараларын жүйелі және кешенді пайдалану;
- б) сыбайлас жемқорлықтың алдын алу шараларын басым қолдану;
- 7) сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимылға жәрдем көрсететін адамдарды көтермелеу;
- 8) сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтарды жасағаны үшін жазаның бұлтартпастығы қағидаттары негізінде жүзеге асырылады.

Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес жүргізетін органдардың мақсаты мен міндеттері:

Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес мақсаты - қоғамда сыбайлас жемқорлықты жою болып табылады.

Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес міндеттері:

- қоғамда сыбайлас жемқорлыққа төзбестік ахуалын қалыптастыру;
- сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтар жасауға ықпал ететін жағдайлар мен себептерді анықтау және олардың салдарларын жою.
- сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл субъектілерінің өзара іс-қимылын нығайту;
- сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл жөніндегі халықаралық ынтымақтастықты дамыту;
- сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтарды анықтау, жолын кесу, ашу және тергеп-тексеру міндеттерін шешу арқылы іске асырылады.

Бұл факторлар 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 заңнамалық негізде арқаулы мәселелердің бөлігі ішкі істер органдарының қызметінің дұрыс ұйымдастырылуы, тиімсіздігінің төңірегінде шоғырлануы тиіс деп ойлаймыз.

Соңғы жылдарда жемқорлыққа қарсы қабылданған құқықтық нормалар жетіп артылады дедік. Алайда бұның жемқорлық қарсы іс-қимылға әсері 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 дегенді айғақтайды.

Мәселен, кеңінен сөз етілетін әрі ішкі істер органдары қызметкерлерін қызықтыратыны жалақылардың көлемі екені белгілі. Осындай 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 келмейді. 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 тігінен және көлденеңнен құрылған ішкі істер органдарының ұйымдастырылу ерекшеліктерін ежіктеп зерттеуден бас тарту қолданылған шаралардың тіптен де тиімсіздігін әйгілейді. Осылайша біз келешекте мынадай бағыттарға басты назар аударымыз керек:

- 1) Қазақстан Республикасы ішкі істер органдарының қызметін бағалау өлшемінің жүйесін қалыптастыруға өзгерістер енгізу;
- 2) меритократия 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 қалыптау.

Енді бұл бағыттарды барынша қысқаша талдап көрелік.

Біріншіден, Қазақстан Республикасы ішкі істер органдарының қызметін бағалау өлшемінің жүйесін қалыптастыруға өзгерістер енгізу ішкі ведомстволық статистикалық онтайлықты ғана емес, азаматтардың құқықтары мен мүдделерінің шын мәнінде қорғалуын қамтамасыз ететін өзара байланысқан жинақталған өлшемдерді құруды ұсынады. Бұл полиция жұмысының көрсеткішін анықтауда сандық көрсеткішті сапаға ауыстыру

басты міндет болуға тиіс. Қазіргі қолданыстағы бағалау жүйесі қылмысқа қарсы күрестің жалпы қалпын көрсетпейді; нәтижелердің жан-жақтылығын, статистикалық 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.

Ішкі ведомстволық қалыптасқан қатынастар әр түрлі деңгейдегі ПО басшыларын статистикалық есепте және қол астындағы өз қызметкерлерінің қызмет нәтижелерінің сандық көрсеткіштерімен манипуляция жасауға амалсыз итермелейді. Бұған, мәселен, ҚР ҚПК-нің 300-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, ПМ-нің орталық аппаратының төменгі бөліністер қызметіне басар назар аудартуы мүмкін. Полицейлер тілінде «ӨЖОК» (өткен жылғы осы кезең) аббревиатураны (қысқарған сөз) тудырды. Құқықтық статистикаға сенім туғызбайтын «Болжау жоспары» тәжірибесі ПО қызметінен біржола алынып тасталуы керек.

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 ететінің айғақтайды. Қазақстан Республикасы ішкі істер органдарындағы кадр саясатын іске асырудың кейбір мәселелері туралы Ішкі істер министрлігінің №988 бұйрығына сәйкес, Қазақстан Республикасы ішкі істер органдары қызметкерлерінің кәсіби құзыреттерін, негізгі көрсеткіштерін және бәсекеге қабілеттілік көрсеткішінің есебін айқындау қағидалары мен әдістері берілген. Осы бағытта Академияда да жұмыстар атқарылып жатыр. Тек сандық көрсеткіштерден сапалық көрсеткіштерді басты орынға қою қайыл боп тұр.

Екіншіден, ішкі істер органдарының кадрлық саясаты қабылданған шешімдердің ашықтығы мен меритократиялық қағидатқа негізделуі керек. ПО-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 мен даму ұйымдық кеңесінің (ЭЫДК) мемлекеттік қызмет мүдделері дауларын шешу жөніндегі Жетекшілері «Жеке мүдделерді реттеудегі қаталдық өзге құқықтарға қайшы келеді. Тәжірибеде жүзеге аспай, өнімсіз болып, тіпті мемлекеттік лауазымдарға үміткерлердің алдында мемлекеттік қызметтің құнын түсірері кәдік.

Алайда біз ішкі істер органдары қызметкерлерінің мансабы немесе жүріс-тұрысы мен мінез-құлқы ережелері үшін қажетті мәселелермен шектеліп қалмай, ҚР ІІМ мамандарын даярлау жүйесіне де ықпал ететін кең көлемдегі ұстанымды ұсыну ләзім. Соңғы кезде мамандарды даярлауда түп негізінде толықтай жоғары оқу орнынан кейінгі білім беру форматына көшу, ведомстволық оқу орындарда бакалавриаттан бас тарту туралы ойлар жиі айтылып қалып жүр. Өйткені бұл формат шет мемлекеттерде кәдіпкідей болса да, Қазақстанда біртіндеп апробациядан өту үстінде (мәселен, ҚР ҰҚК академиясы, таратылған Қаржы полициясы академиясы, Жоба бойынша оның негізінде С. Есқараев атындағы Бас прокуратура институтымен біріккен Құқық қорғау академиясы).

Үшіншіден, ішкі істер органдары көрсететін әкімшілік пен мемлекеттік қызмет көрсетуіндегі қол жетімділік қуатты техникалық қайта қалыптау арқылы ғана жүзеге аспақ. Ақпараттық технологиялар жүйесін енгізудің әрбір сәттері тиімділік мониторингі мен азаматтардың пікірін білу арқылы жүргізілгені дұрыс.

Мәселен, жол қозғалысы саласындағы әкімшілік құқық бұзушылық бойынша бейне және фототүсірілімдерінің жоғары тиімділік жүйесіне құқық бұзушылықтар туралы мәліметтердің электрондық базадан алынып тасталу мүмкіндіктері, базаға кірудегі қорғану әлсіздігі әрі өзара бақылаудың жоқтығы да өз көлеңкесін түсірмей қоймайды. Жалпы алғанда сарапшылар мен қоғамдық ұйымдардың пікірі бойынша жемқорлық былығына батқан қызметтің бірі жол-патрульдік қызмет екенін жасырудың қажеті жоқ. Ол 2014 жылы жол полициясы мен патрульдік-бекеттік қызметтің бірігуі арқылы өзгеріп тынды. Егер бұрындары жол жылдамдығын бұзу жөніндегі мәліметтердің бірыңғай республикалық базаға жинақталуы туралы ұйымдастырушылық-техникалық шешімнің жоқтығынан, басқа өңірлерде құқық бұзушылық жасағандар әкімшілік жауаптылыққа тіптен де тартылмайтын еді. Оның үстіне автокөлікке тыйым салыну туралы біроралықтандырылған мәліметтер банкінің жоқтығы кей жағдайларда қылмыстық қудалау органдарымен арест қойған көліктердің тіркеуден алып тасталу мүмкіндігі орын алып отырды.

Осындай орайда, мәселен, әкімшілік құқық бұзушылық үшін айыппұл төлеу процедурасы қарапайым да ашық болуы, ал айыппұл төлегені туралы мәлімет бірыңғай орталықтандырылған электрондық базаға түсіп отыруы тиісті. Қазіргі күні автокөлік иелері айыппұл түріндегі әкімшілік жазаларды өтегені туралы түбіртектер (квитанции) қолдарында болса да, жол полиция органдарындағы мәліметтер базасында бұл айыптар төленбеді деп түркеліп,

сол үшін қайтара дәлелдеулерді керек ететіні олардың ашу-ызаларын туғызуда.

Төртіншіден, бұл тұжырымдама ішкі ведомстволық жүріс-тұрыс ережелері жүйесіне бағытталған болуы тиіс. Бұл бағыттың ғылыми зерттелуінің күрмеуі қалындау, өйткені келген ортада, әсіресе құқық қорғау органдарында әлеуметтік бағалау құралдары белгілі бір шектеулермен жүзеге асуы мүмкін.

Десек те, сөз етіліп отырған мәселе төңірегінде эмпирикалық тұрғыдан алғанда мына бір қызықты мәселені қозғамай кетуге әсте болмастай. «Құқықтың екінші жағы: Ресейдегі заңшығарушылар, соттар және полиция» аталатын 2009-2013 жылдарда Ресейдегі заңнама мен құқық қолдану саласындағы негізгі оқиғалар тізбектелген 2014 жылғы жарияланымды айтсақ дейміз. Авторлар андатпасында: «бүкіл мәтін бір ұстанымға біріктірілген: заңдарды қабылдап, қолданатын ұйымдар мен адамдар тобы өз мүдделерін көздейтіні белгілі. Құқықтық ораны жақсартудың, инвестициялық ахуалдың, азаматтардың жаппай қауіпсіздігінің кілті – заңдарға сансыз түзетулер енгізуде емес, соттар мен құқық қорғау органдарының ұйымдық өзгерістерде жатыр» деп көрсетілген.

Оның үстіне бұл секілді зерттеулер осыдан қырық жыл бұрын жүйелі түрде жүргізіліп тұратын, ал қазіргі күні құқық қорғау қызметін реттеу саласында заң шығармашылығын жеткілікті дәрежеде қамтымай отыр. Біз бір шоғыр мақалаларда зерттеу нәтижелерін арқау ете отырып, құқық қолдану мәселелері жүйесінде түрткі болатын әлеуметтік сипаты бар әртүрлі гипотезалар, феномендер мен құбылыстарды сөз ететін, соның нәтижесінде жекеленген нормалар мен институттардың тиімсіздігіне арнасақ дейміз.

Сондай-ақ ішкі істер органдарының жергілікті халықпен жұмысын ұйымдастыру мәселесі арнайы қаузап зерттеуді қажет етеді. Мәселен, ЕЫҚҰ (ОБСЕ) 2008 жылы-ақ қазақстандық ІІМ-не учаскелік инспекторларды орамдық (квартильных) полицейлерге ауыстыру туралы ұсыныс жасаған еді. Бұл Астана қаласында орамдық полицейлерді құру туралы Жоба негізінде жасалып отыр. Бұл жүйе жоқ жерде пайда болған жоқ, оның үстіне ЕЫҚҰ-ның ойлап тапқаны емес, көне тарихтан тамыр тартып жатыр. «Орамдағы қадағалаушы» («Квартильный надзиратель») – қала аумағында 50, 100 үй қамтылған әкімшілік-полицей функциясын атқаратын Ресей империясындағы (1782 ж.) лауазымды тұлға. Орамдағы қадағалаушылардың карамағында орамды поручик пен күзетушілер болған.

Бұл үлгінің (модельдің) ең басты маңызды ерекшелігі полицей тұрғындар қауымдастығының (общинаның) өкілі ретінде қарастырылатындығы. Осындай тұрғыдан аналогия ретінде бүгінде Қазақстандағы жүзеге асқан әр үйге дәрігерлерді бекіту әдісін, сондай-ақ шет елдерде әбден қалыпқа түскен әр отбасының өз адвокаттары болатыны айтуға болар еді. Бұның ұтымдылығы полицей азаматтар қауымдастығының қарым-қатынастарында туындайтын барлық мәселелерге қанық болып, сәйкесті өкілеттігі шегінде дауларды шеше білу дағдыларын меңгеретінінен көрінеді. Ал кемшілігі жергілікті жерде полицей билігінің белең алуын айтар едік,

алайда мұны орамдық полицей мен учаскелік уәкіл (инспекторларды) лауазымына үміткерлерді сайлау не қайта сайлау арқылы демократиялық процедураларда енгізу арқылы жоюға болады.

Осы жерде полицейлер құрамының ротациялау мәселесі туындайды. Алайда мұның басты ұтымдылығы полицияның община дәрежесіне түсуі десек, онда ротациялаудың мәні жоқ, өйткені осы аумақта әбден қалыпқа түскен қатынастар тәжірибесі бұзылады да оны мақсатсыз етеді. Сонымен қатар орамдағы полицей штат бойынша полицейлер құрамынан, осы аумақтағы ұйымдар өкілдері қатарынан (консьерж, ЖМПК (КСК), т.б.) сәйкесті көмекшілері болуы тиіс. Олармен құқықтық қатынастар мен өзара әрекеттестесу процедуралар заңдық негізде реттелуі қажет.

Полицейлер мен тұрғындар арасындағы байланыста туындайтын ендігі бір мәселе көше бойындағы патрульдік полиция бөліністерінің жұмыстарын ұйымдастыруға қатысты. Өйкені олар қызметіне байланысты халықпен етене тікелей араласуы жиірек. Мұнда маңызды роль, жоғарыда айтқанымыздай, полициялардың мақсаты мен міндеттерінде жатыр. Қызмет көрсеткіштеріне формальды түрде қараудың кесірінен патрульдік полицейлер тұрғылықты азаматтардың жеке қауіпсіздігіне төндіретін қауіп ретінде қабылданатын болды.

2. Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес жүргізетін органдардың құқықтық жағдайы.

Қоғамымыздың дамуына кері әсерін тигізетін негізгі факторларды айтпай кетуге болмайды. Сыбайлас жемқорлықтың пайда болу себептерін зерттеу барысында бірқатар қиындықтарға тап боламыз. Кейде бір фактыны сыбайлас жемқорлықтың себептері ме әлде салдары ма екенін анықтау да қиындық туғызады. Сыбайлас жемқорлықтың пайда болу себептері жүйеленіп, мынадай жіктелім ұсынылады: 1) әлеуметтік-экономикалық; 2) саяси; 3) ұйымдық-институционалды себептер; 4) құқықтық себептер; сондай-ақ 5) мәдени-этикалық сипаттағы факторлар.

Осы факторлардың әрқайсысына тоқталайық.

Әлеуметтік-экономикалық себептер. Сыбайлас жемқорлықтың кеңістік ерекшеліктерін талдау кезінде айқындалғандай, елдегі сыбайлас жемқорлықтың өріс алу дәрежесі экономиканың даму деңгейіне тікелей байланысты. Алайда керісінше фактыны байқауға да болады. Халықаралық Валюта қоры жүргізген зерттеудің нәтижесі бойынша сыбайлас жемқорлық ел экономикасының дамуына едәуір кедергі келтіреді. Сондай-ақ сыбайлас жемқорлық

- елге келетін инвестициялар легін қысқартатыны,
- дарынды адамдарды өнімсіз жұмысқа тартатыны,
- бай табиғи ресурстарды тиімсіз пайдалануға жол беретіні,
- сонымен қатар, сыбайлас жемқорлық құрылымдық экономикалық өркендеуді арттыруға бағытталған реформалардың жүргізілуін тежейтіні айқындалды.

- Елдің табиғи ресурстармен (орман, минералдық, су ресурстары) жақсы қамтылуы да сыбайлас жемқорлықтың дамуының бір факторы болып есептеледі. Елдегі бұндай байлыққа екі тұрғыдан қарауға болады. Бір жағынан, елде бай табиғи ресурстардың болуы ел экономикасы өркендеуінің негізі болып, сыбайлас жемқорлықтың төмендеуіне себеп болуы керек. Екінші жағынан, табиғи байлық ел экономикасының өркендеуін емес, өзіне пайда алуды мақсат тұтқан сыбайлас жемқорлық субъектілерін қызықтырады. Халықаралық Валюта қоры жүргізген зерттеу көрсеткендей, сыбайлас жемқорлық мемлекетке түсетін жылдық табысты төмендетеді, себебі салық төлеудің, салық төлеуден заңсыз босатудың мүмкіндіктері пайда болады немесе салық басқармасы әлсіз жұмыс істейді.

Мемлекеттік қызметшілердің табысы үлкен көлемді болғандықтан, олар өз қызметінің қауіпсіздігін және тұрақтылығын қамтамасыз ету үшін

карамағындағы қызметкерлерінің сыбайлас жемқорлық әрекеттерін жасамауына жағдай туғызады: қызмет бабында өз міндеттерін адал да мінсіз орындаған қызметшілерді

- көтермелейді,
- сыйақы беруге ұсынады,
- заңды түрде лауазымын көтереді.

Осындай жағдайда лауазымды тұлғалар өз құзыреті шеңберінен шықпауға, заңды бұзбауға, әділ әрі адал болуға тырысады.

Білім беру жүйесі экономиканың өрістеуінің аса маңызды жетістіктерінің бірі болып саналады. Қоғамның білім деңгейі неғұрлым жоғары болса, соғұрлым моральдық-адами және құқықтық нормалардың бұзылуы өте сирек кездеседі.

Осыған орай, қоғамның білім деңгейі мен сыбайлас жемқорлықтың даму деңгейінің арасында тиісті дәрежеде байланыс бар деген ойдамыз. Айтылғандарды қорытындылай келе, айтатымыз:

- жағымсыз элеуметтік-экономикалық факторлар кез келген мемлекетте сыбайлас жемқорлықтың пайда болуы, өрістеуі және таратылуының себептері болып табылады.

- алайда жоғарыда көрсеткеніміздей, элеуметтік-экономикалық факторлар белгілі бір жағдайларда сыбайлас жемқорлықтың алдын алу үшін қолданылған құралдар болуы әбден мүмкін.

Саяси себептер. Тәжірибе көрсеткендей, сыбайлас жемқорлық мемлекеттің экономикалық және саяси дамуына кері әсер етеді. Сыбайлас жемқорлықтың дамуына ықпалын тигізетін саяси факторларға мемлекеттік құрылымның ерекшеліктерін жатқызуға болады. Қоғамның демократиялануына байланысты сыбайлас жемқорлық «жаңа» салаларды игерді, бұл – саяси партияларды, электораттық лауазымдық қылмыстарды қаржыландыру, сайлауда сайлаушылар дауысының басым көпшілігін алуды қамтамасыз ету үшін саяси демеушілер жүйесін дамыту. Демократияландыру үдерісі саяси қызметті жүзеге асыру үшін орталық биліктің біршама өкілеттіктерін аймақтық және жергілікті билікке беруді көздейді, ал бұндай жағдай кейбір басшыларға жаңа конституциялық өкілеттіктерін асыра пайдалануға мүмкіндік береді.

Сөйтіп, жоғарыда айтылғандардан мынадай қорытынды шығаруға болады:

- бостандыққа ие азаматтық қоғам - мемлекетте жемқорлық деңгейі өте төмен болуының кепілі.

- саяси тұрлаулылық, үкіметтің, басшылардың жиі ауысуы, сыбайлас жемқорлықтың өрістеуінің басты шарты.

- мемлекеттің жалпы саяси бағытының жиі өзгеруі елдегі элеуметтік - экономикалық ахуалдың тұрақсыздығына әкеп соғады.

Ұйымдық-институционалды себептер. Соңғы кездері жүргізілген зерттеулер көрсеткендей, сыбайлас жемқорлық

- мемлекеттіліктің институционалды негіздеріне сіңуден,

- олардың қызметінің тиімсіздігі, дұрыс ұйымдастырылмауы салдарынан,

- есеп беру және бақылау жүйесінде нақтылық болмағандықтан кең өріс алуға.

Мемлекеттің ұлттық экономикаға араласу факторына нақтырақ тоқталайық. Экономика саласында мемлекеттің өкілеттігі кең тараған жағдайда сыбайлас жемқорлықтың дамуына алғышарттар қалыптасады, ал бұл – «мемлекет қоятын шектеулерден қашудың бірден бір тәсілі». Шектеулер неғұрлым көп болса, соғұрлым сыбайлас жемқорлық өрістеп, тамыры тереңдей түседі. Осы пікірді дәлелдеу үшін АҚШ-тың Халықаралық даму жөніндегі агенттігі жасаған

Құқықтық сипаттағы факторлар. Сыбайлас жемқорлық - бұл әлеуметтік жауыздық,

- біріншіден мемлекетке үлкен қаржылық нұқсан келтіреді,

- екіншіден мемлекеттік биліктің беделіне залал келтіреді,

- үшіншіден қоғам мен мемлекет билігінің өкілеттіктерін моральдық түрде құлатады.

Мемлекеттік аппараттың тиімсіз ұйымдастырылуының салдарынан қоғамда құқықтық реттеудің кемшіліктері де орын алуы ықтимал. Құқықтық реттеудің кемшіліктері:

- кейбір елдердің заңнамасында сыбайлас жемқорлық сипатындағы мәмілелер жасасқаны үшін қылмыстық жауапқа тарту және жазалау жүйесінің болмауы,

- мемлекеттік қызметті өтеу жөніндегі нақты ережелер мен регламенттің жоқтығы жатады.

Ал бұндай жағдай ұйымдасқан қылмыспен астасып жатқан кәсіпкерліктің және биліктің тығыз байланыста жұмыс істеуіне өте тиімді. Осыған орай фаворитизм, протекционизм, лоббизм өркендеуде. Сонымен қатар непотизм мен саяси демеушілік те кең тараған. Сыбайлас жемқорлық қалыпты нормаға айналады.

Ал бұл – құқық қорғау органдарының, көп жағдайда осы органдардың өзі де сыбайлас жемқорлыққа малынған,

- біріншіден, институционалды сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес жүргізуге күші жетпейді,

- екіншіден құқық қорғау органдарын сыбайлас жемқорлық субъектілері өз заңдарына бағындырады.

- Қылмыс жасағандардың басым көпшілігі жазаға тартылмағандықтан, қылмыстық істерін одан әрі жалғастыра береді.

- Көп жағдайда сот жүйесі сыбайлас жемқорлық субъектісіне қатысты өз бетінше және тәуелсіз шешім шығара алмайды. Тәуелсіз құрылымдар енгізілген бірқатар елдер (АҚШ-та тәуелсіз прокурор, Гонгконгта, Сингапурде, Малайзияда, Тайванда тәуелсіз комиссия) сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес ісінде нақты жетістіктерге қол жеткізді. Бұндай мекемені құру кезінде билік пен мүлік, саясат пен ақша мәселесі жүйелі шешімін табуы керек.

Мәдени-этикалық сипаттағы факторлар. Сыбайластықтың мәдени-этикалық факторлары

Сыбайлас жемқорлықты сөз қылғанда, оның ұлтымыз үшін өте нәзік тұстары бар екенін жоққа шығара алмаймыз. Ол төл менталитетімізбен тікелей астасып жатыр. Қазақтар жаратылысында коррупционер деп баяғыда бір қонағымыз төрімізде отырып жоқ жерден дау шығарған. Оған тойтарыс берген шенеуникті жатып кеп мақтағанбыз. Дұрыс та шығар. Әйтсе де сол даушының сөзінде шешілмей жатқан бір гәп бары рас-тын. Той-томалақта туған-туыс, құда-жекжаттарға, соның ішінде лауазымы биік ағайындарға тарту-таралғы, кәде-сый, сыбаға үлестіріп, ағайыншылықпен құрмет көрсетіп, ат мінгізіп, иыққа шапан жауып жатамыз. «Орамал тон болмайды, жол болады» - тойларда жиі айтатын кәдіпкі сөзіміз. Қаралы қазада атқарылар өз жөн-жоралғыларымыз тағы бар. Мешіттің имамы не молдасына жаназа шығарғаны үшін, аруақтарға бағыштап құран оқығанына қолақысын береміз. Бірақ оны «субъект», «материалдық» деп қабылдамаймыз. Қазіргі күні кейбір заңгерлер мұны жемқорлыққа итермелейтін алғы шарт деп танып, бұл әрекетті заң нормасымен түсіндіруге ұмтылып-ақ жүр. Құдай-ау, мұны қылмыс деп қалай айтарсың?!

Екіншіден, жаңадан қабылдандаған «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңының 50-бабының 10-тармағындағы «Мемлекеттік қызметке кір келтіретін тәртіптік теріс қылықтар» қатарына: «ресми адамдардың лауазымдық өкілеттіктерін пайдалана отырып, мүліктік пайда, игіліктер не артықшылықтар алу үшін аталған адамдарға сыйлықтарды тарту етуі және қызметтік емес қызметтер көрсетуі» де тайға таңба басқандай айқын жазылған. Әйтсе де мұнда сыйлыққа не жатқызылатыны айтылмайды. Биік лауазымда отырған туыстарымызды енді мақтаныш көрмей, жемқорлыққа итермелейтін тұлға деп тануға тура келетіндей.

Сөйтіп, сыбайлас жемқорлық - бұл, біріншіден, мемлекетке үлкен қаржылық нұқсан келтіретін, екіншіден, мемлекеттік биліктің беделіне залал келтіретін, үшіншіден, қоғам мен мемлекет билігінің өкілеттіктерін моральдық тұрғысынан құлдырататын факторлар.

«Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы» жаңа заңымыз шықты. Дұрысы ескісі жаңартылды. Осында жақын туыстар туралы түсінік берілген (14-бап). Нақтыласақ, «жақын туыстар деп ата-аналар (ата-анасы), балалары, асырап алушылар, асырып алынғандар, ата-анасы бір және ата-анасы бөлек аға-інілері мен апа-қарындас-сіңлілері, атасы, әжесі, немерелері, жекжаттар деп – жұбайының (зайыбының) аға-інілері, апа-қарындас-сіңлілері, ата-аналары мен балалары түсініледі» делінген. Күмән тудыратыны жекжат туыстардың анықтамасы. Заңдағы «жекжаттар» кәдімгі қайын жұртың болып шыққан. Орысшадан аударылған нұсқа. Оған салсақ, «под свойственниками (жекжат) понимаются – братья, сестры, родители и дети супруга (супруги)». Ау, жекжатыңыз қазақтың ұғымында — тікелей туыстығы жоқ, бірақ құданың құдасы, нағашының бөлесі, жиеннің балдызы сияқты туыстыққа қатысы бар адамдар арасындағы жақындықты білдіретін атау. Бұған салсақ, сұрай-сұрай келе қарын бөле шығатын туысқаны мол

қазақ енді мемлекеттік қызметтен шеттетілері анық. Заң мәтіні алдымен орысша жазып барып орысшадан аударудың кесірінен «жекжат» секілді туыстық атауымыздың мән-мағынасы мүлдем өзгерген. Мәтінді қазақ аударсын-ақ делік, бірақ сол қазақтың жауапкершілігі қайда қалған? Немқұрайдылық, немкеттілік, рухани еріншектіктен арыла алмай-ақ қойдық десек те, заңның қазақ тіліндегі нұсқасын ұдайы мониторигілеп тұру керек боп тұр.

Қорытынды

Дәрісті қорытындылай келгенде, мынаны айтуға болады:

Сыбайлас жемқорлықтың залалы -

біріншіден, мемлекетке үлкен қаржылық нұқсан келтіреді,

екіншіден, мемлекеттік биліктің беделіне залал келтіреді,

үшіншіден, қоғам мен мемлекет билігінің өкілеттіктерін моральдық тұрғысынан құлдыратады.

Конспектілеуге:

1. Қазақстан Республикасы Президентінің 2014 жылғы 26 желтоқсандағы «Қазақстан Республикасының 2015-2025 жылдарға арналған сыбайлас жемқорлыққа қарсы стратегиясы туралы» № 986 Жарлығы;

2. 2015 жылғы 18 қарашадағы Қазақстан Республикасының «Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы» № 410-V Заңы беріледі.

ӘҚ және ПО-ның әкмшілк құқық
кафедрасының профессоры
полиция полковнигі

Е.Е. Серімов