

А. М. Матышова, Жоғары оқу орнынан кейінгі білім беру институтының докторанты, полиция капитаны
(Қазақстан Республикасы ІІМ Б. Бейсенов атындағы Қарағанды академиясы)

ЖЕДЕЛ-ІЗДЕСТІРУ ҚЫЗМЕТІН ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУ ДЕҢГЕЙЛЕРІ ТУРАЛЫ

Жедел-ізвестіру қызметін (ЖІҚ) реттейтін құқықтық актілер қоғам мен мемлекеттің қалыпты қызмет етуіне жол ашатын жалпы құқықтық жүйенің құрамдас бөлігі болып табылады. Қазіргі уақытта келесі салаларда белсенді реформалар жүргізілуде:

- 1) сот жүйесінің ашықтығын және тәуелсіздігін, сот корпусының кәсіптілігін арттыру;
- 2) заңнаманы жетілдіру және заңшығарушылық сапасын арттыру;
- 3) халықтың құқықтық мәдениетін, соның ішінде сот және құқық қорғау органдары қызметкерлерінің кәсіптік мәдениетін жоғарылатуⁱ.

Сонымен қатар ЖІҚ туралы заңнаманың саласы ретінде кең түсінікте аталмыш қызметті және оның аясында туындайтын қоғамдық қатынастарды реттейтін нормативтік актілердің — заңдардың ғана емес, сондай-ақ заңасты актілердің барлық жиынтығын түсінуге боладыⁱⁱ.

ЖІҚ құқықтық негізі өзінің құрамы бойынша күрделі болғанымен және құқықтық нормалардың жүйесін құрайтынымен қатар, оның элементтерін қандай да бір негіз бойынша бөлу қажет. Олардың бірі болып ЖІҚ құқықтық негіздерінің элементтерін құқықтық реттелу деңгейіне байланысты санаттау табылады. ЖІҚ біртұтас құқықтық негізін құрайтын құқықтық институттар мен нормалардың құрылымында ресейлік ғалымдар үш деңгейді бөліп қарастырады:

1. Құқықтық реттеудің конституциялық деңгейі қоғамдық басқарудың барлық саласында қолданылатын мемлекеттік қызметтің бүкіл түрінің жалпы негізін құрайтын институттар мен нормаларды қамтиды. Егер Конституцияны барынша жалпы тұрғыда анықтайтын болсақ, онда оны жоғарғы заңдық күшке ие, адам мен қоғамның — бір жағынан адам, ал екінші жағынан мемлекеттің арасындағы қатынастарды реттейтін құқықтық нормалардың жүйесін, сондай-ақ мемлекеттің өзін ұйымдастырудың негіздерін қамтитын нормативтік акт деп атауға болады.

2. Құқықтық реттеудің заңнамалық деңгейі қылмыстылыққа қарсы күрестің негізгі міндеттерін, бағыттары мен нысандарын, сондай-ақ жедел-ізвестіру шараларын анықтайтын барлық институттар мен нормаларды қамтиды.

3. Құқықтық реттеудің заңастылық деңгейі. Бұнда қазіргі уақытта ЖІҚ-не қатысты нормативтік-құқықтық материалдардың негізгі бөлігі шоғырланадыⁱⁱⁱ.

ЖІҚ саласындағы белгілі ғалым-маман А.Ю. Шумилов осыған ұқсас санаттауды ұсынады, ол актінің заңдық күшіне байланысты құқықтық реттеудің үш деңгейін бөледі: базалық (конституциялық), орташа (дамушы) және нақтылаушы^{iv}. Басқа ресейлік мамандармен ЖІҚ құқықтық реттеудің төрт деңгейі ұсынылады: конституциялық, халықаралық-құқықтық, заңнамалық, заңастылық^v. ЖІҚ құқықтық негізін құрайтын (заңдық күшіне байланысты) бес деңгейлік қайнар көздер жүйесі де кездеседі:

- 1) Конституция және конституциялық заңдар;
- 2) құқықтық реттеудің негізі болып табылатын ЖІҚ туралы заң;
- 3) ЖІҚ барысында қалыптасатын жеке қоғамдық қатынастарды реттейтін басқа заңнамалық актілер;
- 4) заңасты нормативтік-құқықтық актілер (мысалы, Үкіметтің қаулылары);
- 5) ЖІҚ жүзеге асырушы органдардың нормативтік-құқықтық актілері (мысалы, ведомстволық және ведомствоаралық бұйрықтар)^{vi}.

ЖІҚ құқықтық негізінің сан қилы қайнар көздерінің жоғарыда аталған әдістері барлық сыртқы ерекшеліктеріне қарамастан, өз негізінде бірдей екені айқын. Сонымен қатар, біздің пікіріміз бойынша, қабылданған әдістер әрбір деңгейде қамтылатын нормативтік актілердің маңызын нақты ашып көрсетпейді. Сондықтан оларды нақтылауға, құқықтық реттеудің деңгейлерінің саны мен құрылымына деген жалпы көзқарасты қалыптастыруға талпыныс жасап көреміз.

Бірінші деңгей, Негізгі заңның жоғарғы заңдық күшін ескере отырып, конституциялық болып табылады. Қазақстан Республикасының Конституциясы барлық құқықтық жүйе үшін базалық элемент болып келеді. Оның нормалары ЖІҚ реттемегенімен, оған деген қағидалық, негізін қалаушы маңызы бар жалпы ережелерді қамтиды. Осылайша, Конституцияда қамтылған пікірлер мен қағидалар басқарушылық сипатқа ие және салалық заңнаманы құру үшін алғашқы негіз қызметін атқарады. Ол жалпы құқық үшін де және жекеленген әрбір сала үшін де маңызды қайнар көз болып табылады^{vii}.

Конституцияның 1-бабына сәйкес, Қазақстан Республикасы өзін демократиялық, зайырлы, құқықтық және әлеуметтік мемлекет ретінде орнықтырады, оның ең қымбат қазынасы — адам және адамның өмірі, құқықтары және бостандықтары деп бекітеді. Конституцияның аталмыш ережесі ЖІҚ туралы Заңының құрылымында преамбуласынан бастап, әсіресе ЖІҚ жүзеге асыру барысында адамдардың құқықтары мен бостандықтарын сақтаудың негізгі ережелерін қамтитын 5-ші бапта тікелей көрінісін табады. Сонымен қатар, Негізгі заңның 4-бабының бірінші бөлігі ұлттық құқықтық жүйені сипаттай келе, Қазақстан Республикасындағы заңдық күші бар құқық Конституцияның нормалары, оған сәйкес заңдар, басқа да нормативтік-құқықтық актілер, халықаралық келісімшарттар, сондай-ақ Қазақстан Республикасының Конституциялық Кеңесі мен Жоғарғы Сотының нормативтік қаулылары болып табылатынын анықтайды^{viii}.

Жедел-ізвестіру қатынастарын құқықтық реттеу сұрақтары бойынша Конституциялық Кеңестің нормативтік қаулыларының айрықша орнына Т.Б. Хведелидзе көрсетті. Ол Қазақстан Республикасының «Жедел-ізвестіру қызметі туралы» Заңында (ЖІҚ туралы Заңы) аталмыш актілердің құқықтық маңызы туралы қандай да бір көріністер жоқтығын атап өтті. Сонымен қатар Конституциялық Кеңестің нормативтік қаулылары, біріншіден, ЖІҚ құқықтық негізінің құрылымына енуі қажет, екіншіден, аталмыш қызметтің құқықтық негіздерінің конституциялық деңгейі элементтерінің бірін құрауы тиіс^{ix}. Мысал ретінде Конституциялық Кеңестің 2002 жылғы 5 тамыздағы № 5 Қаулысын келтіруге болады, онымен прокурорға қылмыстық-процессуалдық қатынастардың аясынан тыс жедел-ізвестіру іс-шараларын (ЖІШ) жүргізуге пікір білдіру құқығын беру ЖІҚ-дегі заңдылыққа жоғарғы қадағалауды жүзеге асырушы прокурордың конституциялық құзіреттерімен келісілмегені анықталды (Конституцияның 83 бабының 1 бөлігі)^x.

Екінші деңгейде, ЖІҚ құқықтық негізінің құрамдық бөлігін құрайтын халықаралық нормативтік актілер орналасқан — мемлекетаралық (біржақты және көпжақты) келісімшарттар және Қазақстан Республикасының өзге де міндеттемелері^{xi}. ЖІҚ саласындағы халықаралық-құқықтық деңгейдің мысалы ретінде 1961 жылғы 30 наурыздағы Есірткі құралдары туралы Біртұтас Конвенцияны атауға болады. Аталмыш Конвенцияға біздің ел Қазақстан Республикасының 1998 жылғы 1 шілдедегі № 257-1 Заңына сәйкес қосылды^{xii}.

Бұл деңгей ЖІҚ туралы Заңның «Жедел-ізвестіру қызметін жүзеге асырушы органдардың өзара іс-қимыл жасасуы» атты 4 тарауында көрініс алған. Онда келесі анықталады: Қазақстан Республикасының жедел-ізвестіру қызметін жүзеге асырушы органдары басқа мемлекеттердің аумақтарында өзара іс-қимылды және жедел-ізвестіру шараларын осы Заңда, сондай-ақ тиісті шарттар мен келісімдер негізінде сол мемлекеттердің заңдарымен белгіленген тәртіп пен шекте жүргізеді (18-баптың 2-бөлігі). Басқа мемлекеттердің жедел-ізвестіру қызметін жүзеге асыруға құқық берілген органдары Қазақстан Республикасы аумағында өзара іс-қимылды және жедел-ізвестіру шараларын осы заңда және тиісті шарттар мен келісімдерде белгіленген тәртіп пен шекте жүргізеді (18-баптың 1-бөлігі). Жедел-ізвестіру қызметін жүзеге асырушы органдардың халықаралық құқық қорғау ұйымдарымен өзара іс-қимылы құқықтық көмек туралы шарттарға (келісімдерге) сәйкес және осы Заңда белгіленген қалыптар шегінде жүзеге асырылады (19-бап)^{xiii}.

ЖІҚ құқықтық реттеудің үшінші деңгейін кодекстер құрайды. Қызмет етуші кодекстердің ішінде ЖІҚ үшін барынша маңыздылары болып Қылмыстық (ҚК), Қылмыстық-процестік (ҚПК) және Қылмыстық-атқару (ҚАК) кодекстері табылады.

Осылайша, мысалы, Қазақстан Республикасының ҚК 35-бабы «Жедел-ізвестіру іс-шараларын немесе жасырын тергеу әрекеттерін жүзеге асыру» (Қазақстан Республикасының бұрынғы 1997 жылғы ҚК 34-1 бабына ұқсас) бұны неғұрлым айқын

көрсетеді, аталмыш бап ЖІШ қатысушыларды анықталған жағдайларда қылмыстық жауаптылықтан босатуға мүмкіндік береді^{xiv}. Қазақстан Республикасының ҚК-нде аталмыш жаңа процессуалдық институтты реттейтін, ЖІҚ туралы Заңының нормаларына негізделген «Жасырын тергеу әрекеттері» (ЖТӘ) атты жаңа 30 тарау пайда болды^{xv}. Қазақстан Республикасының ҚАК-нің аясында жедел-ізвестіру жұмысы «Мекемелердегі жедел-ізвестіру қызметі» атты 100-бабымен реттеледі^{xvi}.

ЖІҚ құқықтық реттеудің төртінші деңгейін Қазақстан Республикасының заңдары сияқты нормативтік актілерінің көптеген санаттары құрайды. Аталмыш деңгейде құқықтық реттеу тек қана заңдармен реттелетін қоғамдық қатынастарды қарастырады. Төртінші деңгейдің негізгі қайнар көзі болып құқық қорғау органдарының және арнайы қызметтердің құпия жұмысын реттейтін ЖІҚ туралы Заңы табылады. Бұл деңгейдің тағы да бір қайнар көзі болып қылмыстық құқық бұзушылықтарды ашу; ЖІШ және ЖТӘ, ізвестіруді жүзеге асыру; есірткінің заңсыз айналымына қарсы әрекет ету және т. б. сынды функцияларды қамтитын «Ішкі істер органдары туралы» Заңы табылады^{xvii}.

ЖІҚ құқықтық реттеудің қарастырылған төртінші деңгейі заңнамалық нормативтік-құқықтық актілерді қамтитын соңғы деңгей болып табылады. Ары қарай заңасты актілерді қабылдаумен сипатталатын деңгейлер жалғасады. Олардың ішінде келесілерді атап айтуға болады: сот және атқару билігінің актілері; ведомстволық және ведомствоаралық сипаттағы актілер. Қазіргі уақытта құқықтық реттеудің нақты осы деңгейінде ЖІҚ-не қатысты нормативтік-құқықтық материалдардың негізгі көлемі жинақталады. Негізінде бұл келесідей түсіндіріледі: оны тек қана заңдармен реттеу практикалық тұрғыда мүмкін емес, себебі бұл ретте негізгі қағидалардың бірі — құпиялық бұзылады, ал бұл өз ретінде қарастырылып отырған қызметтің жағымсыз сапалық өзгеруіне әкеліп соғуы мүмкін.

ЖІҚ құқықтық реттеудің бесінші деңгейін Конституцияның 4-бабының бірінші бөлігінде құқық қайнар көздерінің негізгі бөлігі ретінде көрсетілген Жоғарғы Соттың нормативтік қаулылары сынды айрықша қайнар көздер құрайды. Мысал ретінде, Қазақстан Республикасының Жоғарғы Сотының 2001 жылғы 21 маусымындағы № 2 Нормативтік қаулысын келтіруге болады, онда топпен, алдын ала келісу бойынша топпен, ұйымдасқан топпен, қылмыстық қауымдастықпен және бандамен жасалатын қылмыстардың айрықша белгілері келтірілген. Неғұрлым маңызды белгілердің бірі болып беріктік табылады, бұны құрамның бірқалыптылығы, оның мүшелерінің арасындағы тығыз байланыс, іс-қимылдардың келісілуі, қылмыстық қызметтің нысандары мен әдістерінің бірқалыптылығы, қызмет етудің ұзақтылығы дәлелдейді^{xviii}.

Бұндай түсініктер ЖІҚ үшін анық бағыттар береді — ЖІШ жүзеге асырудың нәтижесінде қандай нақты мәліметтер алу қажет, қандай бағытқа молырақ көңіл бөліп қызмет ету керек, фигуранттардың қылмыстық қызметін құжаттандырудың тактикасын қалай құру қажет.

ЖІҚ құқықтық реттеудің алтыншы деңгейін Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулылары құрайды. ЖІҚ туралы Заңы ЖІҚ қалыпты жүзеге асыру үшін аталмыш нормативтік актілерді қабылдау қажет болатын бірқатар жағдайларды анықтайды. Осылайша, 10-баптың «Жедел-ізвестіру іс-шараларын жүргізу негіздері» екінші бөлігі апат немесе экологиялық қауіп аса жоғары объектілер мен ғимараттарды пайдалануға байланысты жұмыстарға рұқсат берудің айрықша тәртібін реттейді. Аталмыш объектілер мен ғимараттардың тізбесін Қазақстан Республикасының Үкіметі белгілейді.

ЖІҚ құқықтық реттеудің алтыншы деңгейінде ЖІҚ-ін толық тұрғыда немесе оның жекеленген институттарын ұйымдастырудың және жүзеге асырудың біркелкі тәртібін анықтайтын ведомствоаралық нормативтік актілер қарастырылады. Мысалы, ІІМ және ЖІҚ-нің ЖТӘ жүргізу бойынша өзге де субъектілерінің 2014 жылғы желтоқсанындағы біріккен бұйрығы оларды дайындаудың, рәсімдеудің және материалдардың өтуінің біркелкі Тәртібін бекітті^{xix}.

Заңдық күші бойынша ведомствоаралық нормативтік актілерден кейін ЖІҚ әртүрлі аспектілеріне арналған әртүрлі мемлекеттік органдардың ведомстволық бұйрықтары жүреді. Олар ЖІҚ құқықтық реттеудің соңғы және ең үлкен көлемді сегізінші деңгейін құрайды, және қылмыстылыққа қарсы күрестегі барлық жасырын жұмысты дұрыс ұйымдастыруды қамтамасыз етуде ең маңызды рөл атқарады. Нұсқаулықтарда, ережелерде және бұйрықтарда қызметтің аталмыш түрін жүзеге асыратын ІІО барлық бөліністерімен

және аппараттарымен орындалуы тиіс ЖІҚ-нің құқықтық, техникалық, ұйымдастырушылық және тактикалық сұрақтарының кешені қамтылады. Аталмыш нормативтік құжаттарда арнайы терминология енгізіледі және түсіндіріледі; жасырын қызметкерлердің әр түрлі санаттарын қолдану тәртібі анықталады; құпия істерді жүргізу тәртібі анықталады; жалпы және арнаулы ЖІШ жүзеге асырудың ұйымдастырылуы мен тактикасы көрсетіледі; ЖІШ жүзеге асыру барысындағы лауазымды тұлғалардың құқықтары мен міндеттері анықталады; қызметкерлерді және жедел аппараттармен құпия негізде ынтымақтастықтағы тұлғаларды құқықтық және әлеуметтік қорғау бойынша шаралар қарастырылады; есепке алу және есеп беру жүйесі, құжаттық, қаржылық қамтамасыз ету тәртібі енгізіледі және т. б. аталмыш құқықтық актілердің көмегімен ПО жедел аппараттарының ұйымдастырушылық және тактикалық мәселелерінің басым бөлігін нақтылап құқықтық реттеу үдерісі жүзеге асырылады.

Жоғарыда айтылғандарды қорытындылай келе, келесі тұжырымдарды жасауға болады:

1. Жүргізілген зерттеу ЖІҚ бірқатар құқықтық қайнар көздерін нақтылауға және ЖІҚ әртүрлі аспектілері мен институттарын реттейтін қосымша деңгейлерін бөліп қарастыруға мүмкіндік берді.

2. ЖІҚ құқықтық негізін құрайтын нормативтік актілердің жүйесі айтарлықтай күрделі және сан қилы. Сонымен қатар құқықтық реттеу деңгейлерінің арасындағы айқын сатылар әлі де анықталмаған және ғылыми тұрғыда толық оқып-білінбеген.

3. ЖІҚ құқықтық негізінің сан қилы жүйесін құрайтын нормативтік актілердің арасында шартты түрде келесі санаттарды бөліп айтуға болады:

– базалық (Конституция);

– жүйекұрушы (мысалы, ЖІҚ туралы Заң);

– ЖІҚ институттарының негізгі бөлігін қамтитындар (мысалы, ҚК және ҚПК)

– ЖІҚ жекеленген аспектілерін реттейтіндер (мысалы, «Мемлекеттік құпиялар туралы»

Заң)

– нақтылаушылар (мысалы, ведомствоаралық және ведомстволық бұйрықтар).

-
- ⁱ Указ Президента Республики Казахстан «О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года» от 1 февраля 2010 года № 922. // www.akorda.kz
- ⁱⁱ Чувилев А. А. Оперативно-розыскное право. — М., 1999. — С. 3-4.
- ⁱⁱⁱ Дубоносов Е. С. Основы оперативно-розыскной деятельности: Курс лекций / Под ред. Г. К. Синилова. — М., 2002. — С. 64.
- ^{iv} Оперативно-розыскное законодательство: Сб. нормат. актов и док-тов / Сост. А. Ю. Шумилов. — М., 1997. — С. 3.
- ^v Теория оперативно-розыскной деятельности / Под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, Г. К. Синилова. — М., 2006.
- ^{vi} Оперативно-розыскная деятельность: Учебн. / Под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, А. Ю. Шумилова. — М., 2002. — С. 166.
- ^{vii} Токалов Т. Б., Дегтярев Е. Е. Уровни правового регулирования оперативно-розыскной деятельности, отражающие юридическую силу акта // Вестн. КазГУ. № 2. Сер. Юридическая. 1999. С. 24-27.
- ^{viii} Хведелидзе Т. Б. Правовое регулирование оперативно-розыскной деятельности (по законодательству Республики Казахстан): Дис. ... канд. юрид. наук. — Алматы, 2009. — С. 58.
- ^{ix} Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан «О соответствии Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам прокурорского надзора». № 5 от 5 августа 2002 г. // www.online.zakon.kz.
- ^x Сысалов М. П. Теория оперативно-розыскной деятельности в Республике Казахстан: Монография. — Алматы, 2003. — С. 79.
- ^{xi} Единая Конвенция о наркотических средствах от 30 марта 1961 года. Нью-Йорк // Борьба с незаконным оборотом наркотиков: Официальные тексты по состоянию на 1 мая 2002 года. — Алматы: Юрист, 2002. — С. 3-33.

-
- xii 1994 жылғы 15 қыркүйектегі № 154-ХІІІ «Жедел-іздістіру қызмету туралы» Қазақстан Республикасының Заңы. // www.online.zakon.kz
- xiii Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования уголовного законодательства» от 3 июля 2014 года № 226-V ЗРК // www.online.zakon.kz
- xiv 2014 жылғы 23 сәуірдегі № 199-V «Қазақстан Республикасы Ішкі істер органдары туралы» Қазақстан Республикасының Заңы. // www.online.zakon.kz
- xv Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан «О некоторых вопросах применения судами законодательства об ответственности за бандитизм и другие преступления, совершенные в соучастии» № 2 от 21 июня 2001 г. // www.online.zakon.kz
- xvi Совместный приказ Министра финансов Республики Казахстан от 12 декабря 2014 г. № 565, начальника Службы государственной охраны Республики Казахстан от 15 декабря 2014 г. № 146, председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 12 декабря 2014 г. № 62, председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан от 18 декабря 2014 г. № 416, министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Правил проведения негласных следственных действий» от 12 декабря 2014 г. № 892 // www.online.zakon.kz
- xvii 2014 жылғы 23 сәуірдегі № 199-V «Қазақстан Республикасы Ішкі істер органдары туралы» Қазақстан Республикасының Заңы. // www.online.zakon.kz
- xviii Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан № 2 от 21 июня 2001 г. «О некоторых вопросах применения судами законодательства об ответственности за бандитизм и другие преступления, совершенные в соучастии» // www.online.zakon.kz
- xix Совместный приказ Министра финансов Республики Казахстан от 12 декабря 2014 г. № 565, начальника Службы государственной охраны Республики Казахстан от 15 декабря 2014 г. № 146, председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 12 декабря 2014 г. № 62, председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан от 18 декабря 2014 г. № 416, министра внутренних дел Республики Казахстан от 12 декабря 2014 г. № 892 «Об утверждении Правил проведения негласных следственных действий» // www.online.zakon.kz