

Кәріпова Айнагүл Түкенқызы

Қазақстан Республикасының Бас прокуратурасы жанындағы Құқық қорғау органдары академиясы
Ведомствоаралық ғылыми-зерттеу институты директорының орынбасары, з.ғ.к.,
Астана қ, e-mail: ainagul2005@mail.ru

Омаров Ербол Ағыбайұлы

Қазақстан Республикасының Бас прокуратурасы жанындағы Құқық қорғау органдары академиясы
Ведомствоаралық ғылыми-зерттеу институтының жетекші ғылыми қызметкері, PhD докторы,
Астана қ, e-mail: e.omarovmirza@gmail.com

Шоткин Бақыт Жаңалықұлы

Қазақстан Республикасының Бас прокуратурасы жанындағы Құқық қорғау органдары академиясы
Ведомствоаралық ғылыми-зерттеу институтының жетекші ғылыми қызметкері,
Астана қ, e-mail: baqyt.shotkin@gmail.com

Маханов Талғат Ғабитұлы

Қазақстан Республикасының Бас прокуратурасы жанындағы Құқық қорғау органдары академиясы
Ведомствоаралық ғылыми-зерттеу институтының аға ғылыми қызметкері,
Астана қ, e-mail: makhanov1986@mail.ru

**СОТҚА ДЕЙІНГІ ТЕРГЕП-ТЕКСЕРУ МӘСЕЛЕЛЕРІ БОЙЫНША ҚАЗАҚСТАН
РЕСПУБЛИКАСЫ ПРОКУРАТУРА ОРГАНДАРЫНЫҢ ЖЕКЕ ЖӘНЕ ЗАҢДЫ
ТҰЛҒАЛАРДЫҢ ӨТІНІШТЕРІН ҚАРАУ: МӘСЕЛЕЛЕРІ ЖӘНЕ ШЕШУ ЖОЛДАРЫ**

Түйін сөздер: өтініш, арыз, сотқа дейінгі тергеп-тексеру, тіркеу, есепке алу, көшірме, жүктеме, шығындар, заңнама, оңтайландыру.

Аннотация: Мақалада авторлар Қазақстан Республикасындағы жеке және заңды тұлғалардың өтініштерін қарау туралы заңнамаларға толық талдау жасап, заңнамалық актілердегі кейбір нормалардың қайталануын анықтайды. Сонымен қатар, Тәуелсіз Мемлекеттер Достастығы елдерінің азаматтардың өтініштерін қарау тәртібі туралы заңнамаларына салыстырмалы талдау жасайды, талдау нәтижесіндегі оң тәжірибелерді отандық заңнамаға енгізу ұсынылады. Талдау нәтижесінде өтініш берушілердің көпшілігін айыптаушылар, сотталушылар, қорғаушылар, адвокаттар, жәбірленушілер, талапкер не жауапкер, олардың өкілдері және қалған ең кем үлесін түрлі өндірістер мен мемлекеттік органдар құрайтындығы анықталды. Сонымен қатар, азаматтардың өтініштерін қарау тәртібі туралы заңнама нормаларын бұзу жағдайлары: қайталама және көшірмелі өтініштерді бірінші рет ұсынылған өтініш етіп тіркеу; есепке алу карточкасын толтырудың ережелерін бұзу; себепсіз өтініштерді қарау мерзімін ұзарту және қараусыз қалдырудың фактілері анықталды. Өтініштердің қайталану себептері, яғни бірінші рет қарау кезінде прокурор берген жауапқа қанағат тұтпау; уәкілетті органның төменгі сатысы берген жауапты тіркемей барлық органдарға өтініш берушінің бір өтінішті жолдай беруге құқықтық мүмкіндік; кей жағдайда – өтініш берушінің психикалық ауытқуы жатқызылды. Авторлар өтініштерді қарау саласындағы жай-күйлерді талдаудың авторлық Әдістемесін апробациялау нәтижелерін ұсынады. Жұмыста өтініштерді есепке алу мен тіркеудің жүйелі бұзушылықтары, қайталану фактілері анықталады, оларды қарау бойынша прокурорлардың біркелкі емес жүктемесі сипатталады. Қорыта келе, авторлар азаматтар өтінішімен байланысты жұмыстарды ұйымдастыруды регламенттейтін заңнаманы жетілдіруді ұсынады.

Ключевые слова: обращения, заявитель, досудебное расследование, регистрация, учет, дубликаты, нагрузка, затраты, законодательство, оптимизация.

Аннотация: Анализ законодательства Республики Казахстан по рассмотрению обращений физических и юридических лиц, позволил авторам выявить дублирование некоторых норм. Кроме того, по результатам проведенного сравнительного анализа законодательства стран СНГ по вопросам рассмотрения обращений граждан, сформулировано предложение по внедрению положительного опыта в отечественную практику. В ходе исследования установлено, что основную массу заявителей составляют обвиняемые, осужденные, адвокаты, защитники, потерпевшие, истец либо ответчик, их представители. Наименьшую часть заявителей составляют предприятия и государственные органы. По итогам анализа установлены нарушения норм законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан: регистрация дубликатов и повторных обращений как первичных; нарушения требований заполнения карточек учета; факты необоснованных продлений и оставления обращений без рассмотрения. Основной причиной многократности обращений является неудовлетворенность ответам прокуроров при первичном рассмотрении обращений; правовая возможность заявителя направлять одно и то же обращение во все органы без предоставления ответов нижестоящих инстанций; в некоторых случаях – психические отклонения обратившегося лица. Представлены результаты апробации авторской Методики анализа ситуации в сфере рассмотрения обращений. В работе описаны системные нарушения учета и регистрации, установлена неравномерная нагрузка прокуроров по разрешению обращений. В итоге авторы предлагают усовершенствовать законодательство, регламентирующее организацию работы с обращениями граждан.

Keywords: appeals, applicant, pre-trial investigation, registration, accounting, duplicates, burden, costs, legislation, optimization.

Abstract: Analysis of the legislation of the Republic of Kazakhstan on the consideration of applications of individuals and legal entities allowed the authors to identify duplication of certain norms. In addition, based on the results of a comparative analysis of the legislation of the CIS countries on the issues of examining citizens' appeals, a proposal has been formulated to introduce positive experience into domestic practice. The study found that the bulk of the applicants are accused, convicted, lawyers, defenders, victims, plaintiff or defendant, their representatives. The smallest part of the applicants are enterprises and state bodies. Based on the results of the analysis violations of the norms of legislation on the procedure for considering citizens' appeals have been found: registration of duplicates and repeated appeals as primary; violation of the requirements for filling out accounting cards; the facts of unreasonable prolongations and the abandonment of applications without consideration. The main reason for multiple appeals is dissatisfaction with the responses of prosecutors in the initial review of applications; legal possibility of the applicant to send the same appeal to all authorities without providing answers to the lower levels; in some cases - the mental deviations of the person who appeals. The results of approbation of the author's Methodology for analyzing the situation in the sphere of handling appeals are presented. The paper describes systemic violations of accounting and registration, established uneven burden of prosecutors on the resolution of applications. As a result, the authors propose to improve the legislation regulating the organization of work with citizens' appeals.

Прокуратура заңда белгіленген шекте адамның және азаматтың құқықтары мен бостандықтарын, заңды тұлғалардың, қоғам мен мемлекеттің заңды мүдделерін қорғауды және қалпына келтіруді жүзеге асырады («Прокуратура туралы» 2017 жылғы 30 маусымдағы №81-VI Қазақстан Республикасы заңының 4-бабы).

Осыған байланысты, прокуратура органдары азаматтар өтінішіне, оның проблемалы мәселелеріне үлкен назар аударуда.

Өтініштерді қарау саласындағы негізгі құқықтық актілер келесі заңдар болып табылады: «Әкімшілік рәсімдер туралы» 2000 жылғы 27 қарашадағы №107 Қазақстан Республикасының Заңы (бұдан әрі – Әкімшілік рәсімдер туралы заңы), «Жеке және заңды тұлғалардың өтініштерін қарау тәртібі туралы» 2007 жылғы 12 қаңтардағы №221 Қазақстан Республикасының Заңы (бұдан әрі – Өтініштер туралы заңы).

Туындылары: Қазақстан Республикасы Бас Прокурорының 2018 жылғы 12 сәуірдегі №50 бұйрығымен бекітілген, Қазақстан Республикасы прокуратура органдарында, ведомстволарында, мекемелерінде және білім беру ұйымдарында құжаттама жасаудың және құжаттаманы басқарудың үлгілік қағидалары; Қазақстан Республикасы Бас Прокурорының 2015 жылғы 18 желтоқсандағы № 147 бұйрығымен бекітілген, Жеке және заңды тұлғалардың өтініштерін есепке алу қағидалары; Қазақстан Республикасы Бас Прокурорының 2015 жылғы 25 желтоқсандағы № 153 бұйрығымен бекітілген, «Өтініштерін қарау, құқықтық түсіндіру жұмысы мен өтініштерді қарау тәртібі туралы заңнаманың қолдануын қадағалау бойынша прокурор жұмысы туралы» №8 нысандағы статистикалық есептің электрондық ақпараттық есептік құжаттары нысандарын толтыру және құрау жөніндегі нұсқаулық.

Аталған заңдарды талдау барысында барлық нормалардың 50% бір-бірін қайталайтындығы анықталды. Шынында, «Құқықтық актілер туралы» 2016 жылғы 6 сәуірдегі № 480-V Қазақстан Республикасының Заңының 27-бабы 1-бөлігіне сәйкес, Әкімшілік рәсімдер туралы заңының жекелеген нормаларының күшін жою керек, себебі Өтініштер туралы заңында қайталанып отыр. Алайда, Әкімшілік рәсімдер туралы заңының 24-бабы 1-бөлігіне сай, оның ережелері әкімшілік рәсімдердің жекелеген түрлерін регламенттейтін нормативтік актілерді әзірлеу және қабылдау үшін тұғыры болып табылады¹.

Аталғандай қайталану жағдайлары басқа ТМД елдерінде анықталмады. Тек «Жеке және заңды тұлғалардың өтініштерін қарау тәртібі туралы» заңы немесе «Әкімшілік рәсімдер туралы» заңы қолданыста болып отыр. Яғни отандық заңнамамыздағыдай қайталанған нормалар кездеспейді.

Мәселен, Түрікменстанда 2018 жылдың 1 қаңтарынан бастап күшіне енген «Әкімшілік рәсімдер туралы» Заң қабылданды, алайда «Азаматтардың өтініштері және оларды қарау тәртібі туралы» заңы өз күшін жойды. Ал, Ресейде «Жеке және заңды тұлғалардың өтініштерін қарау тәртібі туралы» Федералдық заң қолданыста, «Әкімшілік рәсімдер туралы» Федералдық заң жобасын 2004 жылы кері қайтарған [1, 49].

Жоғарыда көрсетілген дәйектер қайталанған құқықтық актілерді алып тастауды куәлік етеді. Оған қоса, әзірлену сатысындағы Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексіне аталған заңдардың күшін жою және кодекс жобасына тиісті ұсыныстар жасауды қарастыру қажеттігі мақсатқа сай.

¹ «Әкімшілік рәсімдер туралы» 2000 жылғы 27 қарашадағы №107 Қазақстан Республикасының Заңы. – [Электронды ресурс]. – Рұқсат режимі: http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z000000107_.

Қазіргі күні өтініштер айналымының процесі өзгерді, оларды қарау рәсімінің көпбуындылығы қысқарды. Осыған байланысты шығар, соңғы жылда арыз-шағым көлемі 23%-ға қысқарды (341977-ден 264161-ге дейін).

Талдауымыз көрсеткендей, шағымданушылардың негізгі бөлігін қылмыстық және азаматтық процеске қатысушылар – айыпталушылар, сотталушылар, қорғаушылар, адвокаттар, жәбірленушілер, талапкер не жауапкер, олардың өкілдері құрайды. Ал қалған ең кем үлесін түрлі өндірістер мен мемлекеттік органдар құрайды.

Өтініштерде шағымданушылардың көбінесе көтеретін мәселелері: 40% аса қылмыстық қудалау органдарының актілері мен әрекеттеріне (әрекетсіздігіне) шағымдардан, 30% әлеуметтік-экономикалық саладағы арыздар, 10% - сот актілерінің заңдылығына және олардың орындалмауына арыздар құрайды [2].

Сонымен қатар, сотқа дейінгі тергеп-тексеру сатысында құқық қорғау органдарына, бастысы прокуратура органдарына қылмыстық іс бойынша азаматтардан өтініштер түсіп жататыны белгілі және олар қылмыстылық көрсеткішіне де байланысты [3, с.704].

Қазақстан Республикасы Бас прокуратурасының жанындағы Құқық қорғау органдары академиясы қарастырылып отырған процестік қызметті онтайландыру үшін, Өтініштерді қарау саласындағы күй-жайды талдау әдістемесін әзірледі. Негізгі мақсаты – жеке және заңды тұлғалардың өтініштерін қарау барысында мүмкін болатын бұзушылықтарды белгілеу.

Апробациялау шеңберінде 2017 жылдағы қылмыстық процестің сотқа дейінгі сатысында жеке тұлғалардың өтініштерін тіркеу, есепке алу және қарау жағдайы талданды.

Прокуратураға 2017 жылы 264161 өтініш түсті, қылмыстық процестің сотқа дейінгі сатысы бойынша – 43,3%. Оның ішінде 89,9% - жеке тұлғалардың өтініштері (1 Кестені қараңыз).

1 Кесте – 2017 жылы қылмыстық процестің сотқа дейінгі сатысының мәселелері бойынша жеке тұлғалар өтініштерінің айналымы.

Сотқа дейінгі саты бойынша түскен өтініштер		Сотқа дейінгі саты бойынша қаралған өтініштер				Төменгі және өзге прокуратура ларға жолданды	Өндірісте	Есеп мерзімінің басына қалдығы
Барлығы	Оның ішінде жеке тұлғалардан	Барлығы	Шешілді	Өзге ведомствоға жолданды	Қараусыз қалды			
114411	102825	82655	51516	28709	2430	20170	409	1622

Аталған санаттағы өтініштердің үлес салмағы 38,9% құрады. Әрбір 5-ші өтініш есептік нысанда бірнеше рет ескерілген (бұл одан әрі төменгі және өзге прокуратураларға жолданған өтініштер), нәтижесінде өтініштер айналымы 19,2%-ға артты.

Сонымен, ресми статистикалық есеп шынайы ахуалды көрсетпейді. Өтініштерді тіркеу және есепке алудың қазіргі жүйесі прокуратура органдарына келіп түскен өтініштер көлемін жасанды түрде арттырып отыр. Сотқа дейінгі тергеп-тексеру бағыты бойынша 2017 жылы прокуратура органдарына барлығы 83064 өтініштер түсті (82655 қаралды, 409 – өндірісте).

Талдау нәтижесінде жеке тұлғалардың өтініштерін қарау тәртібі туралы заңнама нормаларын бұзу жағдайлары анықталды: қайталама және көшірмелі өтініштерді алғашқы рет етіп тіркеу; есепке алу картасын толтыру талаптарын бұзу; өтініштерді себепсіз қарау мерзімін ұзарту және қараусыз қалдыру фактілері.

Әдістемені қолдану нәтижесінде, прокуратура органдары 2017 жылы сотқа дейінгі саты мәселелері бойынша 48531 жеке тұлғадан түскен 82655 өтініштерді қарағаны анықталды.

Арызданған тұлғалардың шынайы саны азырақ, себебі бір тұлғаның түрлі тәсілмен жүйеде тіркеуі бойынша: толығымен немесе тегі мен өз аты, әкесінің атының бас әріптерін көрсету арқылы, қазақ немесе орыс тілдерінде. Жүйе оларды әр түрлі адамдардың өтініштері деп қабылдайды. Техникалық тұрғыда арызданушылардың нақты санын анықтау мүмкін емес.

Нәтижесінде, олардың қайталама өтініштері және оның көшірмелері алғашқы қабылданған секілді тіркелген.

Көрсетілген кемшіліктер прокуратура органдарына нақты тұлғалардың еселенген өтініштері туралы мәліметті шынайы құрай алмайды.

Сонымен қатар, өтініш берудің заңи регламенттелген тәртібі облыстық, орталық аппарат, жоғары тұрған органдарға өтініш жолдауға мүмкіндік жасайды.

Құқықтық шектеулердің жоқтығы өтініштерді төменгі прокуратураға қайта жолдау, қайта қарау, еңбек ресурстарын мақсатсыз жұмсауға әкеледі, нәтижесінде статистикаға үлкен ықпал етеді.

Оған қоса, төменгі мемлекеттік органның жауабын арызға қосу туралы талап ету қайталама өтініштер санын азайту бойынша оң тәжірибе болып табылады.

Прокуратура органдарына 30 және 231 реттен шағымданған және қаралған өтініштердің 2,7%-нан көбісі ретінде (2229 из 82655) 40 тұлға анықталды. Мысалы, 2017 жылы Маңғыстау облысы Жаңаөзен қаласының тұрғыны азамат А. мазмұны бойынша бірдей прокуратура органдарына шамамен 3 мыңдай өтініш жолдаған: 2581 – көшірме ретінде есептелсе, ал 231 – алғашқы рет түскен өтініш ретінде тіркелген.

Туындаған жағдайдың себебі: электронды ақпараттық есепке алу құжаттар нысанын толтыруды реттейтін нұсқаулықтың талаптарын тіркеушілер орындамайды ¹. Негізінен, тұлға туралы мәліметтерді дұрыс толтырмайды. Өтініштерді тіркеу кезінде маңызды реквизит СТН толтыру болып табылады, 72,2%-да толтырылмаған.

Өтініштер туралы заңның 6-бабы 2-бөлігіне сәйкес, Жеке тұлғаның өтінішінде – оның тегі, аты, СТН, пошталық мекенжайы; арызданушының әкесінің аты (болғаны дұрыс) көрсетіледі. Арыз берушінің жеке мәліметтері, почталық мекен-жайы жоқ өтініш – иесі бүркемеленген өтініш болып саналады (Өтініштер туралы заңның 1-бабы 2-тармағы).

Өтініштердің қайталануы мен көшірмесін тексеру қажеттілігі туралы Өтініштерді есепке алу қағидалары көп жағдайда сақтала бермейді ². Анықталған арыз берушілер арасынан тек 74% 1 рет арыз беріп, қаралған өтініштердің ішінде 43,3% құрап отыр. Өтініштердің 56,6 %-ын тұлғалардың 26 %-ы жолдаған, яғни әрбір төртінші арыз беруші 2 және одан көп рет шағымданған, бұл дегеніміз – әрбір төртінші арыз берушіні алғашқы рет берген жауаптар қанағаттандырмайды (2 Кестені қараңыз).

2 Кесте – 2017 жылы қылмыстық процестің сотқа дейінгі сатысының мәселелері бойынша жеке тұлғалар өтініштерінің еселілігі

Көрсеткіштер	Барлығы	1 рет шағымданған		2 және одан көп рет шағымданған	
		ед.	%	ед.	%
Тұлғалар саны	48531	35874	74	12657	26
Өтініштер саны	82655	35874	43,4	46781	56,6

Белгіленген талаптарды сақтаған жағдайда өтініштерді қарау процесі 40 % дейін оңтайланады, тиісінше қаралған өтініштер саны неғұрлым азаяды; көшірмелер санының өсуіне ықпал етеді; есептіліктің шынайылығын жоғарылатады.

Есі дұрыс емес адамдардың өтініштерін қарау барысында, ресурстардың мақсатсыз дерексізденуі орын алады. Мәселен, 2017 жылы «параноидты шизофрения» диагнозы бар есепте тұрған адамдардың 9 өтініші анықталды.

Психоневрологиялық диспансерлердің деректер базасына рұқсат болмауы әрекетке қабілетсіз не әрекетке қабілеті шектелген тұлғаларды уақытылы анықтауға септігін тигізіп отыр. Өтініш берушінің психологиялық жағдайын күмән туындаған жағдайда, прокурорлар психоневрологиялық диспансерлерге хат жолдайды, хат алмасуға уақыт жоғалтады. Бұл мәселенің шешімі – жүйеге аталған диспансерлерде тұратын адамдар туралы мәліметтер енгізу (жыл сайын жаңартумен қоса). Олардың бірнеше өтініштерін қарау кезінде осы фактор ескерілу қажет.

¹ Өтініштерін қарау, құқықтық түсіндіру жұмысы мен өтініштерді қарау тәртібі туралы заңнаманың қолдануын қадағалау бойынша прокурор жұмысы туралы» №8 нысандағы статистикалық есептің электрондық ақпараттық есептік құжаттары нысандарын толтыру және құрау жөніндегі нұсқаулықты бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Бас Прокурорының 2015 жылғы 25 желтоқсандағы №153 бұйрығы. – [Электронды ресурс]. – Рұқсат режимі: <http://prokuror.gov.kz/rus/dokumenty/prikazy-generalnogo-prokurora/ob-utverzhdenii-statisticheskogo-otcheta-formy-no-8-o-rabote>.

² «Жеке және заңды тұлғалардың өтініштерін есепке алу қағидаларын бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Бас Прокурорының 2015 жылғы 18 желтоқсандағы № 147 бұйрығы. – [Электронды ресурс]. – Рұқсат режимі: <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/V1500012893>.

Мазмұндалғанның негізінде, өтініштердің қайталануының себептеріне: бірінші рет қарау барысында прокурор жауабына қанағатсыздануы; бір өтінішті уәкілетті органның төменгі сатысы жауабын (түсіндірмесін) тіркемей барлық органдарға арыз берушінің жолдау құқықтық мүмкіндігі; жекелеген жағдайда – арыз берушінің психикалық ауытқуы жатады.

Прокуратура органдарына жеке тұлғалардың себепсіз өтініш жасаудың басты себебі қолданыстағы заңнаманы және мемлекеттік органдардың құзіретін жеткіліксіз білуі болып табылады. Сондықтан, шағымданушы көрсеткен мәселелерді шешуші органға уақытылы түскен арыз мәселені тез шешудің кепілі болып табылады.

Сонымен қатар, Қазақстан Республикасы Бас прокуратура әзірлеген «Прокурордың 100 кеңесі» атты анықтамалықта өтініш беру тәртібі туралы толық мәлімет көзделген. Ресми сайтта және порталда орналасқан, сондай-ақ смартфон үшін мобильді қосымша ретінде тегін жүктеуге мүмкіндік қарастырылған [4].

Алғашқы рет берілген өтініш етіп ескерілген қайталама өтініштер мен олардың көшірмелерін қарауға жұмсалатын еңбек шығынын зерттеу тобы есептеді. Төменгі шекпен есептеу бойынша, бір өтінішті қарауға 3 адам жұмылдырылған, 1 сағат 15 минут уақыт жұмсалады: тіркеуші – құжат айналымы бойынша инспектор, бөлімше жетекшісі, сонымен бірге тікелей орындаушы (2017 жылы 5 жұмыс күнінде және 40-сағаттық жұмыс аптасына 245 жұмыс күні).

Біздің ойымызша, 46781 өтінішті қарауға жоқ дегенде жұмыс уақытының 58476,2 сағаты жұмсалған. Істі сұрату, келісу, өзге тұлғалардың қатысуы мен өзге де әрекеттерге жұмсалатын уақытты ескермегенде аталған есептеулер жасалды. Қайталама өтініштер болмағанда қарау процесіне 3,7 рет аз уақыт, яғни 15821 сағат жұмсалар еді.

Субъектілердің, лауазымды тұлғалардың көрінеу жалған мәліметтерден тұратын өтініштерді тексеруге байланысты тартқан шығындарды өндіріп алу туралы сотқа жүгінуге құқығын іске асыру барысында аталған өтініштерді қарауға жұмсалатын шығындарды есептеу әдісін қолданған жөн («Жеке және заңды тұлғалардың өтініштерін қарау тәртібі туралы» Заңның 15-бабы 1-бөлігі, 2)-тармақшасы).

Бір тұлғадан бір мәселе бойынша бір ұйымға кемінде үш және одан көп рет жүйелі келіп түскен мәнсіз өтініштерді, сондай-ақ көрінеу жалған мәліметтерден тұратын өтініштерді қарауға жұмсалатын шығындарды өндіріп алу бойынша механизмдерді іске асыру – олардың санын азайтуды, сондай-ақ мемлекет шығынының орнын толтыруды қамтамасыз етеді.

Азаматтардың өтініштерін сапалы және уақытылы қарауға прокурор жүктемесі әсер етеді. Осыған байланысты, сотқа дейінгі сатының бағыты бойынша өтініштерді қараудың орташа жүктемесі есептелді.

51516 өтініштерді қарауға 2207 прокуратура органдары қызметкерлері жұмылдырылды. 6,1 % қызметкерлер жылына 36,8 % өтініштерді қараған, әрқайсысы – 100 өтініштен көп. 8,7 % қызметкерлер 25,8 % өтініштерді қараған, әрқайсысы – 50-ден көп. 12,4 % қызметкерлер 18,2 % өтініштерді, әрқайсысы – 24-тен көп. Бір қызметкер жылына орта есеппен 23,3 өтініш қарайды (3 Кестені қараңыз).

3 Кесте – Прокурорлардың сотқа дейінгі сатының бағыты бойынша өтініштерді қарау жүктемесі

Көрсеткіштер	Қаралды	100 өтініштен көп қаралды		50 өтініштен көп қаралды		24 өтініштен көп қаралды	
		ед.	%	ед.	%	ед.	%
қызметкерлер	2207	135	6,1	191	8,7	273	12,4
обращения	51516	18981	36,8	13293	25,8	9376	18,2

Сонымен, өтініштердің 62,6 %-ын қызметкерлердің 14,8 %-ы, олардың кейбіреулері шамамен 300 өтініш қараған.

Бұл орайда, сотқа дейінгі сатының бағыты бойынша прокурорлардың жауабына «арызданушылардың қанағаттану деңгейі» 2017 жылы – 74 %-ын, қайта өтініш жолдаусыз 48531 өтініштің 35874-і 1 реттен құрады.

Тиісінше, өтініш саны оны қарау сапасына әсер етпейді.

Өтініштер ағымының жаңа қисынды сызбасын құрастыру, тиісті заңнамалық бекіту қызметкер жүктемесін 40 %-ға төмендетуге мүмкіндік береді.

2017 жылы қаралған өтініштердің қараусыз қалғаны - 2,9%-ды құрады (82655-тен 2430).

Өтініштер туралы заң өтінішті қараусыз қалдырудың 4 негіздемесін қарастырады: иесі бүркемеленген өтініш (5-б. 1-б. 1-т.); мәселенің мәні баяндалмаған өтініш (5-б. 1-б. 2-т.); ұсынымдар,

талаптар, өтінішхаттар, өтініш айтулардың болмаған кезінде (10-б. 2-б.); қайта жасалған өтініштерде жаңа дәлелдер немесе жаңадан анықталған мән-жайлар келтірілмесе (11-б. 1-б.)¹.

Осы орайда, Заңның 11-бабы өтініштерді қарауды тоқтатуға негіз болатын – өтінішті қараусыз қалдыру туралы өтінішхат түсіру көзделмеген, тек 14-бапта оның құқығы көрсетілген.

Ал тәжірибеде аталған өтініштер басқа негіздермен жабылады. Мазмұндалған негізінде, Қазақстан Республикасының қылмыстық-процестік, салықтық және кеден заңнамаларында көзделгеннен басқа, өтінішті қараусыз қалдыру туралы өтінішхат түскен кезде өтінішті қарауды тоқтату бөлігі бойынша Заңның 11-бабы 1-бөлігіне тиісті толықтырулар енгізу қажет етеді.

Тиісінше, Қазақстан Республикасының қылмыстық-процестік заңнамасымен көзделген, жеке және жеке-жария сипаттағы істерге жататын қылмыстық құқық бұзушылықтар (ҚР ҚПК 32-бабы) белгілері бар өтініштерді алып тастау бөлігі бойынша Заңның 14-бабы 7-бөлігіне өзгерістер енгізуді ұсынамыз. Осындай өтініштер Сотқа дейінгі тергеп-тексерудің бірыңғай тізіліміне тіркелуге жатады, ал әрі қарай арызданушы қылмыстық істі қысқарту туралы өтінішхат түсіре алады.

Мемлекеттік қызмет, оның ішінде өтініштерді қарау тәртібіне қоғамдық бақылаудың жоғары деңгейін шетелдік тәжірибелер куә болып отыр: өтінішті қарауға азаматтардың тікелей қатысуы; ұжымдық өтініштер мен жекелеген санаттағы азаматтардың өтініштерін қараудың ерекше тәртібі.

«Азаматтардың өтініштері туралы» 1996 жылғы 2 қазандағы Украина заңының таралуы тек мемлекеттік органдар мен мекемелерге (Заңның 1-бабы 5-тармағы, Қазақстанда тек қана мемлекеттік органдар) ғана емес, оған қоса меншік нысанына тәуелсіз өнеркәсіп пен ұйымдарға да қатысты, яғни олар азаматтың өтінішін ақарайды және оның нәтижесі туралы оған хабарлайды (14-бап).

Сонымен қатар, Кеңес Одағының Батырлары, Социалистік Еңбек Ерлері, Ұлы Отан Соғысының ардагерлерінің арыз-шағымдарын мемлекеттік органдар, мекемелер мен ұйымдардың бірінші басшылары тікелей өздері қарайды.

«Азаматтар мен заңды тұлғалардың өтініштері туралы» 2011 жылғы 18 шілдедегі №300-3 Беларусь Республикасының Заңында өтініштерді қарау нәтижелерінің тиімділігін сынауға ықпал ететін норма бекітілген. Заңның 14-бабында «егер өтініште көзделген барлық сұрақтар қараласын болса, арызданушылардың құқықтары, бостандықтары мен заңды мүдделерін қорғау, қамтамасыз ету, іске асыру, қалпына келтіру бойынша тиісті шаралар қабылданса және оларға жазбаша жауап қайтарылса, онда жазбаша өтініш қаралған деп саналады» көзделген.

Бір арыз берушінің бір мекемеге мәнсіз жүйелі жолданатын өтініштерді, сондай-ақ көрінеу жалған мәліметтерден тұратын өтініштерді қараумен байланысты келтірілген шығындарды өндіру тәртібі нақтырақ регламенттелген. Шығындар ретінде келесі сомалар көзделген: өтініштерді қарауға тартылатын сарапшыларға және өзге мамандарға төленетін, пошталық шығындар, өтінішті қараушы қызметкерлердің жұмыс уақытын төлеуді қоспағанда, өтінішті қарау орнына шығумен байланысты шығындар және өзге шығындар сот тәртібімен арызданушылардан өндірілуі мүмкін (19-б.).

«Азаматтардың өтініштерін қарау тәртібі туралы» 2007 жылғы 4 мамырдағы №67 Қырғызстан Республикасының Заңы өтініштің кіріс нөмірі бар түскен күні мен уақытын көрсете отырып, оны қарауға қабылдау туралы немесе бас тарту себебі түсіндірілген қараудан бас тарту туралы электронды хабарландыру-ескерту арқылы электронды арыз арқылы өтінім білдірген арызданушыны хабарлау туралы талаптар көзделген (6-1 бабының 4-бөлігі).

Қол жетімділікті қамтамасыз етуге бағытталған нормалардың бірі ретінде азаматтардың мемлекеттік, ресми немесе Қырғызстан халқының өзге тілдерінде өтініш беру құқығы болып табылады.

Егер өтініште өзге азаматтардың құқықтары, бостандықтары мен заңды мүдделерінің бұзылуы туралы мәліметтер бар болған жағдайда арыз берушінің өтінішті қараусыз қалдыру өтініміне қарамастан оны қарауды лауазымды адамның тоқтатпау міндетін оң тәжірибе ретінде айта кетуге болады (9 баптың 9-тармағы).

Шетелдік тәжірибеге жүргізген талдау негізінде, ұжымдық өтініштерді қараудың ерекше тәртібін (Украина мен АҚШ тәжірибесі бойынша электрондық петициялар, Беларусь Республикасының тәжірибесі бойынша арызданушыға шығу), тұрғындардың жекелеген санатының өтініштерін (мысалы, Кеңес Одағының Батырлары, Социалистік Еңбек Ерлері, Ұлы Отан Соғысының ардагерлері мен мүгедектер және т.б.) Өтініштер туралы заңда қарастыру қажеттігін жөн санаймыз.

Сонымен қатар, Өтініштер туралы заңның 15-бабына субъектілер мен лауазымды адамдардың міндеттері бойынша өзгерістер енгізу керек.

¹ «Жеке және заңды тұлғалардың өтініштерін қарау тәртібі туралы» 2007 жылғы 12 қаңтардағы №221 Қазақстан Республикасының Заңы. – [Электронды ресурс]. – Рұқсат режимі: http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z070000221_.

Өтінішті қанағаттандыру кезінде, бұзылған құқықтарды қалпына келтіруді қамтамасыз ету, қабылданған шешімдерді нақты орындау, сондай-ақ мәнсіз жауап немесе жеткіліксіз ақпарат ұсыну, өтініштерді қарауда мемлекеттік органның лауазымды адамның заңсыз бас тарту нәтижесінде түсетін шығындарды коса алғанда, залалдардың орнын толтыру бойынша шаралар қабылдау міндетін қарастыру керек (Украина, Беларусь Республикасының тәжірибесі бойынша).

Өтінішті қарауына алған лауазымды тұлғаға міндет жүктеу арқылы өтініштерді қараудың толықтығы мен объективтілігін қамтамасыз етуге болады, сонымен бірге электронды хат алмасу арқылы, телефонмен не кездесуге шақыру арқылы өтініштің мәнін нақтылау керек. Арыз берушімен байланыса алмаған жағдайда ғана, өтінішті одан әрі қарау тоқтатылады, бұл жөнінде жазбаша түрде арызданушыға хабарлану керек (Қырғызстан Республикасының тәжірибесі бойынша).

Өтініш берушінің электрондық мекенжайы мен ұялы телефоны болған жағдайда, өтінішті қарау және оның жүрісі туралы арыз берушіге автоматты түрде хабардар ету бойынша ақпараттық жүйеде қызметті қарастыру керек: тіркеу нөмірі мен күні, орындаушының ТАЖ мен байланыс телефоны, материалдарды созыдыру, сұрату және т.б. (мысалы ҚР ЖС «Сот кабинеті», сондай-ақ Оңтүстік Корея, Қырғызстан Республикасы тәжірибесі бойынша).

Цифрлы роботтарды (чат-боттарды) қолдану қайталама өтініштер мен олардың көшірмелерін тіркеу сатысында автоматты түрде анықтауға ықпал етеді. ЖСН арқылы ТАЖ анықтау үшін Ұлттық куәландыру орталығының (pki.gov.kz) базасы платформаларын біріктіру арқылы өтінішті тіркеу процесін жеңілдету керек.

Өтініш нысаны мен мазмұнына қойылатын талаптар бөлігіндегі өтініш тәртібін реттейтін заңнамаға өзгерістер енгізудің процесстік қызметін оңтайландырады. Төменгі саты (жоғары тұрған лауазымды тұлғалар немесе мемлекеттік органдарға жолданатын өтініштер бойынша) жауабын өтінішке қосу талаптарын нормативті бекіту қажет. Өтініштерді қайта жолдау бойынша еңбек ресурстарының аяқталмаған шығынды жоққа шығарады (ҚР АПК 152-бабы, шетел тәжірибесі бойынша).

Прокуратура қызметіне «арызданушылардың қанағаттану деңгейі» сияқты индикаторды енгізу арқылы дұрыс жауап беру бойынша жауаптылықты күшейтеді, қайталама өтініштер мен олардың көшірмелері деңгейін төмендетеді, еңбек ресурстарын ұтымды пайдалануды қамтамасыз етеді.

Тұрғындар үшін жария және қолжетімділік деңгейін көрсетілген ұсынымдар арқылы жоғарылатуға, сондай-ақ прокуратура органдарының құқық қорғау қызметінің маңызды құрамдас бөлігі болып табылатын өтініштерді жан-жақты және сапалы қарауды қамтамасыз етуге болады.

Әдебиеттер

1. *Обращения граждан: организация и порядок рассмотрения (сборник нормативных актов) / под общ. ред. д.ю.н. М.А. Миронова М. : изд-во «Известия», 2008. - 600 с.*

2. *Илияс Ж. Рассмотрение обращений – важная функция правозащитной деятельности прокуратуры. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.zakon.kz/4788250-rassmotrenie-obrashhenij-vazhnaja.html>.*

3. *Карипова А.Т. О влиянии учетно-регистрационной системы на показатели преступности в новых правовых условиях (на примере квартального анализа преступности) / А.Т. Карипова, А.С. Касымова, Д.Ж. Муқанов // Всероссийский криминологический журнал. — 2016. — Т. 10, № 4. — С. 701–709. — DOI : 10.17150/2500-4255.2016.10(4).701-709.*

4. *Джумашева И. Обращения граждан – на повестке дня. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bko.prokuror.kz/rus/novosti/stati/obrashcheniya-grazhdan-na-povestke-dnya>.*