



The preventive activity of the investigator in the fight against corruption

Madina KASIMOVA¹

Academy of Law Enforcement Agencies at the Prosecutor General's Office of the Republic of Kazakhstan

ARTICLE INFO

Article history:

Received September 2022

Received in revised form

25 October 2022

Accepted 20 November 2022

Available online

25 December 2022

Keywords:

forensic prevention,
anti-corruption procedure,
pre-trial investigation,
legislation,
offense.

ABSTRACT

The purpose of the article is to identify the existing opportunities and real practice of law enforcement of norms on investigative prevention, the practical significance of this institution, and its potential. In the course of the study, theoretical materials on forensic prevention, legislative norms, and law enforcement practice were studied. At the same time, it was revealed that, in general, the existing regulatory regulation is insufficient for the full practical realization of the potential of investigative prevention. The exception is specialized prevention, assigned as one of the main tasks to the Agency of the Republic of Kazakhstan for Combating Corruption. Proposals are formulated to improve anti-corruption investigative prevention in other bodies of pre-trial investigation, taking into account the identified risks. The uniqueness of the situation lies in the fact that the existence of the institute of investigative prevention is, in fact, limited to the post-Soviet space. The elimination of formalism in the approach to this method of crime prevention can contribute to a more effective fight against crime, including corruption crime.

2181-1415/© 2022 in Science LLC.

DOI: <https://doi.org/10.47689/2181-1415-vol3-iss11/S-pp1-15>

This is an open-access article under the Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ru>)

¹ 2nd-year doctoral student, the Academy of Law Enforcement Agencies at the Prosecutor General's Office of the Republic of Kazakhstan, Nursultan, Republic of Kazakhstan.

Коррупцияга қарши курашда терговчининг профилактик фаолияти

АННОТАЦИЯ

Калит сўзлар:

суд профилактики,
коррупцияга қарши кураш
тартиби,
судгача тергов,
қонунчилик,
ҳуқуқбузарлик.

Мақоланинг мақсади терговнинг олдини олиш бўйича нормаларнинг ҳуқуқни муҳофаза қилишнинг мавжуд имкониятлари ва ҳақиқий амалиётини, ушбу институтнинг амалий аҳамиятини ва унинг салоҳиятини аниқлашдир. Тадқиқот давомида суд экспертизасининг олдини олиш, қонунчилик нормалари ва ҳуқуқни қўллаш амалиётига оид назарий материаллар ўрганилди. Шу билан бирга, мавжуд норматив тартибга солиш терговнинг олдини олиш салоҳиятини тўлиқ амалий татбиқ этиш учун етарли эмаслиги аниқланди. Истисно – бу Қозоғистон Республикасининг коррупцияга қарши кураш агентлигига асосий вазифалардан бири сифатида тайинланган ихтисослаштирилган профилактика ҳисобланади. Аниқланган хавфларни ҳисобга олган ҳолда судгача терговнинг бошқа органларида коррупцияга қарши терговнинг олдини олишни такомиллаштириш бўйича таклифлар ишлаб чиқилган. Вазиятнинг ўзига хослиги шундаки, терговнинг олдини олиш институтининг мавжудлиги аслида собиқ шўролар ҳудуди билан чекланган. Жиноятчиликнинг олдини олишнинг ушбу усулига ёндашишда расмиятчиликни бартараф этиш жиноятчиликка, шу жумладан, коррупция жиноятчилигига қарши янада самарали курашишга ёрдам беради.

Превентивная деятельность следователя в деле борьбы с коррупцией

АННОТАЦИЯ

Ключевые слова:

криминалистическая
профилактика,
антикоррупционная
процедура,
досудебное
расследование,
законодательство,
правонарушение.

Цель статьи состоит в том, чтобы выявить существующие возможности и реальную практику правоприменения норм о следственной профилактике, практического значения этого института и его потенциала. В ходе исследования были изучены теоретические материалы о криминалистической профилактике, законодательные нормы и правоприменительная практика. При этом выявлено, что в целом существующее нормативное регулирование недостаточно для полноценной практической реализации потенциала следственной профилактики. Исключением является специализированная профилактика, возложенная в качестве одной из основных задач на Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции. Сформулированы предложения по совершенствованию антикоррупционной следственной профилактики в других

органах досудебного расследования, с учетом выявленных рисков. Уникальность ситуации состоит в том, что существование института следственной профилактики, по сути, ограничивается постсоветским пространством. Устранение формализма в подходе к этому способу предотвращения преступлений может способствовать большей эффективности борьбы с преступностью, в том числе – с коррупционной преступностью.

ВВЕДЕНИЕ

Согласно данным Transparency International (2021) – неправительственной международной организации по борьбе с коррупцией, составляющей ежегодные рейтинги стран по уровню восприятия коррупции, в борьбе с коррупцией Казахстан последовательно повышает эффективность борьбы с коррупцией и достиг в этом направлении впечатляющих успехов. Страна вышла из числа наиболее коррумпированных стран, а индекс восприятия коррупции ежегодно повышается. Полагают, что это связано с принятыми организационными мерами – перераспределением полномочий между ветвями власти и созданием Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции (Belyaeva et al., 2020). Кроме того, Казахстан первым из стран Содружества Независимых Государств (СНГ) принял специальный Law of the Republic of Kazakhstan No. 410-V “On combating corruption” (2015), скоординировав усилия разных органов в едином направлении. Большую роль в этом сыграла United Nations Convention against Corruption (2003). Организация Объединённых Наций приняла на себя роль координирующего центра в этой области для стран-участников, а United Nations Convention against Corruption (2003) принята в качестве базиса для разработки казахского законодательства (Sarsenov, 2010). Вместе с тем, индекс восприятия коррупции в Казахстане за 2020 год составил 38 баллов, что выше, чем у России и Азербайджана (по 30), однако ниже, чем у Армении (49) и Грузии (56). Этот показатель также не достигает средневзвешенного по рейтингу – 43 баллов. Лидеры рейтинга – Новая Зеландия и Дания – имеют по 88 баллов.

В отчете Transparency International (2021) отмечено, что из-за пандемии COVID-19 (COronaVirus Disease 2019) во всех странах коррупция усилилась, затрагивая закупки тестов, вакцин и другие меры, предпринимаемые в связи с пандемией. Рост коррупционных преступлений в Казахстане по итогам 2020 и за истекший период 2021 года как в количественном, так и в суммарном денежном выражении был зафиксирован по данным Счетного комитета, Агентства по финансовому мониторингу, Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции, Министерства внутренних дел Республики Казахстан и Комитета по национальной безопасности Республики Казахстан (Bektenova, 2021). На необнаруженное мошенничество, коррупцию и ошибки в государственном секторе Великобритании (включая распределение государственных денег) приходится до 5% общих государственных расходов. Исходя из текущего уровня государственных расходов в Новой Зеландии, можно предположить, что ежегодно теряется до 5,04 миллиарда долларов государственных расходов (Serious fraud office, 2021). Таким образом, коррупция является серьезной проблемой во всех странах, включая те, на опыт которых ориентируемся. Некоторые успехи в борьбе с коррупцией могут

быть нивелированы под влиянием внутренних и внешних обстоятельств. В связи с этим, актуальность борьбы с коррупцией будет высокой всегда, для всех государств (Katayev et al., 2018).

Наряду с выявлением и пресечением коррупционных преступлений, огромное значение приобретают меры превентивного характера, поскольку при высокой латентности правонарушений такого рода их предотвращение дает больший эффект с точки зрения экономии средств воздействия. В деятельности по предупреждению преступности выделяют три направления (этапа): профилактику, предотвращение и пресечение преступлений. Профилактика воздействует на причины и условия формирования преступного поведения, воздействуя на процесс формирования умысла. Условия не определяют преступное поведение, но провоцируют его, проявляясь как обстановка, облегчающая совершение общественно опасного деяния. Причины в большей степени относятся к психической сфере конкретного индивида. Профилактика, как и предотвращение, направлены на не начавшееся преступное поведения, в то время как пресечение означает прекращение уже начатого деяния. Предотвращение преступления отличается от профилактики направленностью на побуждение лица отказаться от его замысла (Grishin, 2020). Криминалистическая профилактика преступлений актуальна во все времена, в том числе при отпадении других предупредительных мер, поскольку наиболее приближенна к непосредственным условиям и причинам совершения преступлений (Nagoeva, 2015).

Цель статьи – выявить существующие возможности и реальную практику правоприменения норм о следственной профилактике, практического значения этого института и его потенциала

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

В изучении следственной профилактики можно выделить два аспекта: теоретический и практический. Теория криминалистической профилактики характеризуется многочисленными дискуссиями о содержании используемых понятий и классификации превентивных мер. Так, понятие «профилактика преступлений» раскрывается иначе, нежели понятие «следственная профилактика». Соответствующей проблематике посвящен ряд научных работ казахстанских авторов, а также российских, что исторически связано с началом разработки темы в советской криминалистике. Анализ теоретических позиций позволил выработать понятийный аппарат для цели настоящей работы. Вместе с тем, нельзя не отметить оторванность многих теоретических концепций от практики. Так, раздельное рассмотрение профилактики и предупреждения преступлений не вполне рационально в силу исключительной близости понятий. Побуждение лица отказаться от его замысла (предотвращение преступления) зачастую вызывается временным или постоянным прекращением действия причин и условия совершения преступления. Следственная профилактика охватывает как «профилактику» в чистом виде, так и предотвращение совершения преступления конкретным лицом. Оба этих понятия охватываются синонимичным термином латинского происхождения «превенция», в английском языке – “prevention”.

В связи с этим, рассмотрение следственной профилактики в настоящей статье основано на объединении в рамках этого понятия собственно профилактики, как воздействия на причины и условия совершения

коррупционных преступлений, и предотвращения совершения преступления конкретным лицом. Практическая сторона следственной профилактики коррупционных преступлений рассматривается, в первую очередь, на материале правовых норм, регулирующих деятельность органов, осуществляющих досудебное расследование: Criminal procedure code of the Republic of Kazakhstan (2014), Law of the Republic of Kazakhstan No. 410-V “On combating corruption” (2015), Law of the Republic of Kazakhstan No. 271-IV “On the prevention of offenses” (2010) и некоторых подзаконных актов. Принятие перечисленных законодательных актов относится ко второму десятилетию 21 века, в них отражены наиболее свежие тенденции правового воздействия, что подтверждает высокую значимость рассматриваемой тематики. Так, уголовный процесс Казахстана сближается с западными образцами в регулировании досудебного расследования (введение института следственного судьи, «сглаживание» стадии возбуждения уголовного дела и др.), расширение мер процессуального принуждения (введение запрета на приближение). При этом меры специальной следственной профилактики (внесение представления следователем, публичные выступления) практически не претерпели изменений.

Законодательные нормы анализируются в сопоставлении с результатами правоприменительной деятельности. Доступная правоприменительная практика антикоррупционной следственной профилактики анализировалась на основе публикаций в средствах массовой информации, а также публичной информации, размещенной на сайте Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции, в чьи непосредственные задачи входит проведение следственной профилактики коррупционных нарушений, в том числе таких документов, как Regulations on the Anti-Corruption Agency of the Republic of Kazakhstan (Anti-Corruption service) (2019), National report of the Republic of Kazakhstan on anti-corruption for 2020 (2021). Особенность данной темы состоит в том, что в литературе (за исключением постсоветских государств) и в международных актах не уделяется внимание следственной профилактике. Это связано с тем, что расширенные полномочия следователей в Criminal procedure code of the Republic of Kazakhstan (2014) преемственны по отношению к уголовно-процессуальному законодательству советского периода. Международные антикоррупционные организации уделяют внимание анализу содержания нормативных актов, регулирующих уголовную ответственность и правила привлечения к ответственности за коррупционные нарушения; практикам работы органов досудебного расследования.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Под профилактикой правонарушений понимается комплекс правовых, экономических, социальных и организационных мер, осуществляемых субъектами профилактики правонарушений, направленных на сохранение и укрепление правопорядка путем выявления, изучения, устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений. Выделение следственной профилактики коррупционных преступлений является результатом многоступенчатой классификации общей профилактики (по объекту, по виду объекта, по субъекту). В науке следственная профилактика рассматривается в качестве подвида криминалистической профилактики (наряду с экспертно-

криминалистической профилактики). Этим термином обозначается как частная криминалистическая теория, так и изучаемая ею практическая деятельность. В литературе профилактика преступлений как функция органов расследования не рассматривается. Состязательный уголовный процесс в странах англо-американской правовой семьи подразумевает противоборство обвинения и защиты. В смешанном процессе, существующем в европейских странах, заложено следственное начало, ориентирующее на выявление всей совокупности обстоятельств дела, однако деятельность прокуратуры и полиции подчинена одной цели – выявлению доказательств, свидетельствующих в пользу виновности или невиновности лица, подозреваемого в совершении преступления (Pechegin, 2017).

Очевидно, что применительно к коррупционным преступлениям такой подход не может быть вполне плодотворным, поскольку условия и причины противоправного поведения не подвергаются анализу при непосредственном контакте, не предпринимаются меры к их устранению. Адекватной мерой в этих условиях становится создание отдельных антикоррупционных служб, в специальные задачи которых входит разработка превентивных программ и анализ ситуации, а также возложение задач по самостоятельному созданию антикоррупционных процедур на соответствующие институты. Изначально широкий подход к рассмотрению функций правоохранительных органов, возникший в советской науке, возложение на эти органы задачи защиты, в первую очередь, государственных и общественных интересов, предъявляемое к ним требование объективности, беспристрастности обусловили включение в уголовно-процессуальные кодексы требований к следователям о выявлении условий и причин совершения преступлений, а также о принятии профилактических мер. Вместе с тем, в советской науке имелись высказывания против включения профилактики в предмет криминалистики, поскольку расследование имеет дело со свершившимся фактом преступления и само по себе не может воздействовать на будущие события. Однако эта позиция была признана необоснованной (Voronin, 2020). Деятельность по расследованию преступлений и закреплению доказательств сама по себе имеет превентивное начало, поскольку создает у широкого круга лиц убеждение о неотвратимости преследования за нарушение закона.

Отдельные теоретики высказывают мнение о том, что разделить процесс расследования и профилактическую деятельность невозможно, каждое действие следователя в той или иной степени будет иметь превентивное значение (Ignatiev, 2019). Однако при рассмотрении досудебного производства в этом аспекте отсутствует какая-либо практическая ценность в выделении профилактической составляющей. Вместе с тем, криминалистическая профилактика выделилась в качестве частной теории именно в связи с тем, что в практической работе следователи сталкиваются с условиями и причинами совершения преступлений, которые могут быть наиболее эффективно нейтрализованы методом индивидуального реагирования. Большую практическую значимость имеет подразделение мер следственной профилактики на процессуальные и непроцессуальные (Politiko and Zhizhileva, 2020). Если процессуальные меры, действительно, можно считать «смешанными» по их направленности, поскольку в рамках уголовного процесса первоочередная задача – непосредственно расследование, то непроцессуальные меры являют собой специфические способы

воздействия, целевое назначение, которое состоит в устранении конкретных причин и условий, локально способствующих совершению преступлений. К процессуальным мерам относятся меры пресечения (гл. 17, 18 Criminal procedure code..., 2014) и иные меры процессуального принуждения, предусмотренные гл. 19 Criminal procedure code of the Republic of Kazakhstan (2014), в частности, запрет на приближение – ст. 165 Criminal procedure code of the Republic of Kazakhstan (2014).

Традиционно именно мерам пресечения отдавалась функция предотвращения препятствования осуществлению правосудия и совершения новых правонарушений (Mandzhieva, 2020). Однако с развитием мер процессуального принуждения становится очевидно, что цели превенции могут быть достигнуты и способами, не связанными с ограничением свободы передвижения: в частности, эффективной мерой может стать временное отстранение от должности, а также не так давно заимствованный запрет на приближение (Criminal procedure code..., 2014). Превентивная ценность той или иной меры процессуального принуждения может быть различной в том или ином случае. Так, временное отстранение от должности очевидным образом препятствует дальнейшему совершению коррупционных преступлений должностным лицом, однако не мешает ему искать пути неофициального воздействия на органы досудебного расследования, препятствования сбору доказательств. Наложение ареста на имущество, помимо обеспечения исполнения приговора, препятствует использованию этого имущества для дачи взятки с целью воспрепятствовать правосудию и т.д. Нормативное закрепление непроцессуальной следственной профилактики в законодательстве Казахстана соответствует этапам обнаружения и реагирования следователем на соответствующие факты:

Обнаружение обстоятельств, способствующих совершению преступления. В соответствии со ст. 8 Criminal procedure code of the Republic of Kazakhstan (2014), порядок производства по уголовным делам должен способствовать укреплению законности и правопорядка, предупреждению преступлений. В ст. 24, ст. 60 Criminal procedure code of the Republic of Kazakhstan (2014) не предъявляет к следователю требования о выяснении обстоятельств, выходящих за рамки предмета доказывания виновности или невиновности конкретного лица. Однако в ч. 4 ст. 113 Criminal procedure code of the Republic of Kazakhstan (2014) указана необходимость выявления обстоятельств, способствовавшие совершению преступления. Учитывая, что в статье очерчен круг обстоятельств, подлежащих доказыванию, соответствующие обстоятельства должны быть закреплены доказательствами, полученными в установленном порядке.

Порядок реагирования: внесение представления. Согласно ст. 200 Criminal procedure code of the Republic of Kazakhstan (2014), при установлении указанных выше обстоятельств, лицо, осуществляющее досудебное расследование, вправе внести в соответствующие государственные органы, организации или лицам, исполняющим в них управленческие функции, представление о принятии мер по устранению этих обстоятельств или других нарушений закона. Обращает на себя внимание свобода усмотрения следователя в вопросе о внесении представления. Однако в п. 53 Order of the Minister of internal affairs of the Republic of Kazakhstan No. 220 “On approval of the Instruction on the organization of the activities of the investigation, inquiry and military investigation units of the internal affairs bodies of the

Republic of Kazakhstan” (2015) соответствующая норма сформулирована иначе: «Установив... обстоятельства, способствовавшие совершению уголовного правонарушения, (следователь) вносит... представление». Здесь это правило звучит с одной стороны, описательно, а с другой стороны – как императивное требование. Но применительно к коррупционным правонарушениям, на органы внутренних дел законом возложена обязанность по их предупреждению ч. 2 ст. 22 Law of the Republic of Kazakhstan No. 410-V “On combating corruption” (2015). Согласно п. 3 ч. 2 ст. 23 Law of the Republic of Kazakhstan No. 271-IV “On the prevention of offenses” (2010), представление относится к мерам индивидуальной профилактики, поскольку вносится применительно к конкретной ситуации.

Контроль за исполнением представления и ответственность в случае неисполнения. Представления подлежат рассмотрению с обязательным уведомлением о принятых мерах в месячный срок (ч. 7 ст. 60, ч. 2 ст. 200 Criminal procedure code..., 2014). Кроме того, в задачи начальника горрайлинооргана входит организация своевременного и качественного рассмотрения представлений (подп. 3 п. 39 Order of the..., 2015).

Order of the Minister of internal affairs of the Republic of Kazakhstan No. 220 “On approval of the Instruction on the organization of the activities of the investigation, inquiry and military investigation units of the internal affairs bodies of the Republic of Kazakhstan” (2015) предусматривает дополнительные способы профилактики правонарушений, реализуемые следователем, в частности, участие в проведении правовой пропаганды среди населения через средства массовой информации (п. 53).

Общее регулирование деятельности органов досудебного расследования включает закрепление процессуальной самостоятельности и независимости следователя (ч. 7 ст. 60 Criminal procedure code..., 2014). При этом во многих ситуациях следователь связан с необходимостью санкционирования его решений (следственным судьей) либо контроля со стороны других органов: начальника следственного отдела, прокуратуры. Это двойственное положение не может не накладывать отпечаток на положение следователя, создавая определенные риски внешнего официального и неофициального влияния на принимаемые им решения, включая деятельность в области следственной профилактики. Законодатель, устанавливая самостоятельность следователя, не предусмотрел изъятий. Вместе с тем, не процессуальная деятельность следователя отличается по своему характеру от процессуальной, и требует другого подхода к регулированию.

ОБСУЖДЕНИЕ

Современное законодательство Казахстана характеризуется нормотворческой активностью, направленной на сохранение лучшего из имеющегося юридического наследия и на восприятие лучших мировых практик. Институт следственной профилактики относится к первой категории. Несмотря на то, что предупреждение преступлений является, в первую очередь, основным предметом криминологии, и изучается ею как в теоретическом, так и в практическом плане с точки зрения выработки государственной политики, организационных и других мер, непосредственная работа по выявлению причин и условий совершения преступлений проводится правоохранительными органами, и в каждом конкретном случае они определяют, какие именно обстоятельства, включая нарушения законодательства и требований подзаконных актов, способствуют незаконной

деятельности. Те факты, которые ускользнули от общего регулирования по причине недостаточной обеспеченности санкциями или наличия правового пробела, могут быть устранены точно, методами индивидуального воздействия. Это специфическое превентивное направление деятельности следователя, которое практически сформировалось в период, когда главным приоритетом правоохранной деятельности были цели защиты прав и интересов всех членов общества, а не только потерпевшего и подозреваемого (обвиняемого), и задачи правоохранительных органов понимались очень широко.

В странах Запада подобные методы не выработаны, возможные причины могут быть связаны с вытекающими из сущности данного института проблемами правового регулирования, которые кратко приводятся ниже. Превентивная деятельность следователя в деле борьбы с коррупцией урегулирована как процессуальным законодательством (ст. 200 Criminal procedure code..., 2014), так и нормами материального права: Law of the Republic of Kazakhstan No. 271-IV “On the prevention of offenses” (2010), Law of the Republic of Kazakhstan No. 410-V “On combating corruption” (2015). При этом следственную профилактику следует рассматривать как деятельность по выявлению обстоятельств, способствующих на будущее время совершению преступления, а также принятию мер индивидуального характера по устранению этих обстоятельств. Особенность деятельности следователя, вытекающая из смешанного характера уголовного процесса в Казахстане, состоит: в необходимости строгого процессуального закрепления всех выявленных им фактов, характеризующих выявляемые обстоятельства; в выражении индивидуальных мер в виде ненормативных актов правоприменения. Меры процессуального принуждения практически аналогичны таким же мерам, используемым полицией за рубежом (гл. 17, 18, 19 Criminal procedure code..., 2014), и рассматриваются обычно в самостоятельном качестве, поскольку главная цель их применения – обеспечение достижения целей расследования, предотвращения препятствования сбору доказательств и правосудию.

Профилактика здесь является вторичной целью, ей в наибольшей степени отвечают меры пресечения, связанные с ограничением свободы передвижения, а также временное отстранение от должности и запрет на приближение. Специфической формой профилактического воздействия является внесение представления. Анализ законодательных норм, посвященных специальной (непроцессуальной) следственной профилактике, показывает, что в этой части сохраняется обедненность законодательного регулирования, как и в законодательстве советского периода. Полагаем, что это не способствует развитию широкой практики и эффективности превентивного воздействия. Так, несмотря на требование Criminal procedure code of the Republic of Kazakhstan (2014) выявлять в каждом случае обстоятельств, способствующих совершению преступления, уголовно-процессуальный закон и подзаконные акты не предусматривают какого-либо отчетного документа следователя о выполнении этой общественно значимой задачи. При обнаружении обстоятельств, способствующих совершению коррупционных преступлений, следователь может: проигнорировать эти факты; направить представление в целях устранения коррупционных рисков. На непосредственный результат и оценку его работы

ни первое, ни второе обстоятельство, по большому счету, не влияют. Каких-либо рамок и критериев качества работы следователя в этом направлении не существует: из норм Criminal procedure code of the Republic of Kazakhstan (2014) невозможно установить пределы компетенции следователя в определении причин и условий совершения преступления.

Для оценки правомерности или целесообразности тех или иных деяний, не подпадающих под признаки уголовного правонарушения, необходимы обширные познания в других отраслях права и не только права. Однако требования к лицам, занимающим должность следователя, не простираются столь широко. Компетенция следователя должна ограничиваться только проверкой на предмет соответствия деятельности организаций и граждан нормативным актам, затрагиваемым при совершении расследуемого преступления. Ответственность за невыполнение этой обязанности следователь не несет. Полной безответственности пропорционально и физическое отсутствие возможности: отдельное рабочее время для работы по анализу правовых и фактических оснований к внесению актов индивидуального реагирования и проверке результатов реагирования на них не выделяется. То есть выявление обстоятельств, способствующих совершению преступления, и внесение представлений оставляется полностью на усмотрение следователя, зависит от его нагрузки и личной мотивированности. По сути, как указано в ст. 200 Criminal procedure code of the Republic of Kazakhstan (2014), это остается полномочием следователя, реализация которого остается на его усмотрении. Еще одним обстоятельством неопределенности является отсутствие закрепления контроля выполнения представления. Любое средство воздействия утрачивает эффективность при отсутствии надлежащей проверки выполнения указаний или рекомендаций.

Следователь не может быть заинтересован в такой проверке, если на это не выделяется рабочее время, это не входит в круг его непосредственных задач, и он в этой деятельности неподотчетен. Он может ограничиться формальным контролем, считая достаточным любой письменный ответ, в котором подтверждается выполнение представления, без проверки реальных действий, поскольку никаких регламентов работы органов досудебного расследования не существует. Дополнительным фактором неопределенности статуса, компетенции и полномочий органов, осуществляющих досудебное расследование, в области следственной профилактики, является отсутствие в законодательстве указаний о том, распространяется ли на следственную профилактику принцип процессуальной независимости следователя. Этот принцип направлен на обеспечение объективности при проведении следственных действий, отсутствие давления обвинительного начала или защиты. Но при осуществлении специальной следственной профилактики следователь выходит за рамки расследования и выполняет функцию неподотчетного контролирующего органа, поскольку к сбору доказательств эта деятельность непосредственного отношения не имеет. При расплывчатости правового регулирования, высоком уровне усмотрения должностного лица при принятии решений, сама сфера следственной профилактики становится коррупциогенной. Коррупция в полиции обычно подразделяется на четыре типа:

Мелкая коррупция среди сотрудников полиции более низкого уровня включает взяточничество в повседневном общении с гражданами. Согласно барометру глобальной коррупции Transparency International (2021), полиция – это организация, которая, как сообщается, чаще всего получает взятки.

Бюрократическая коррупция или административная коррупция – это злоупотребление внутренними процедурами, административными процессами и ресурсами в личных целях, например, отсутствие реакции на жалобы граждан.

Коррупция, связанная с преступными группами, включает неправомерные действия, такие как фальсификация доказательств.

Высокий уровень или политическая коррупция имеет место, когда высокопоставленные сотрудники полиции злоупотребляют своей властью для личной выгоды или в интересах политических групп, к которым они формально или неофициально принадлежат, – другими словами, преступное проникновение в государство (Lee-Jones, 2018).

Политическое вмешательство может также иметь место в ходе полицейских расследований, ложных расследований и «фальсификации» политических оппонентов. В частности, отмечается, что в Грузии имеются свидетельства сохранения коррупции на высоком уровне, а слабая подотчетность полицейских структур остается значительной проблемой. Министерство внутренних дел остается мощным, централизованным и иерархическим государственным органом, которому не хватает прозрачности, подотчетности и внешнего надзора. Без адекватной системы сдержек и противовесов в результате полиция может по-прежнему восприниматься не как защитница граждан, а как защита интересов исполнительной власти. Вероятность столкнуться с внутриведомственной коррупцией высокого уровня может удерживать следователя от инициативы по раскрытию причин и условий совершения крупных преступлений коррупционной направленности, коррупция высокого уровня известна и в Казахстане по ряду нашедших дел (Zhursimbaev, 2019). Все сказанное выше относится к антикоррупционной следственной профилактике в работе неспециализированных органов досудебного расследования. Произвольность усмотрения и неподотчетность при выявлении коррупционных проявлений и проведении контроля выполнения представлений следователя сами по себе становятся коррупциогенным фактором. В литературе отмечается высокие риски коррупции при проведении проверок органами внутренних дел (Turgumbaev, 2010).

В определенной степени последующий контроль осуществляется судом, поскольку суд при рассмотрении уголовного дела обязан выявлять обстоятельства, способствующие совершению преступлений, и реагировать при их выявлении вынесением соответствующего представления. Однако правовое регулирование судебного представления настолько же скудное. В отличие от общих норм Criminal procedure code of the Republic of Kazakhstan (2014), регулирующих досудебное расследование, специальное регулирование противокоррупционной деятельности предусматривает прямую обязанность устанавливать причины и условия коррупционных преступлений при проведении досудебного расследования по фактам коррупции. Учитывая, что Law of the Republic of Kazakhstan No.410-V “On combating corruption” (2015) предусматривается создание специализированного государственного органа, в

задачи которого входит именно выявление коррупционных правонарушений, в данном случае вменение обязанности по проведению следственной профилактики выглядит обоснованным, поскольку уровень квалификации и компетенция должностного лица совпадают с возложенными задачами, при этом следственная профилактика акцентируется в то, что Law of the Republic of Kazakhstan No. 410-V “On combating corruption” (2015) в качестве обязанности. Практические результаты деятельности Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции показывают успешность подхода, основанного на специализации. Уже в 2016 году Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции отчиталось о внесении 300 представлений в органы внутренних дел за 6 месяцев работы (Pegov, 2016).

В настоящее время внесение представлений следователями рассматривается в качестве неотъемлемой части системы антикоррупционного мониторинга работы органов государственной власти и предупреждения коррупции. В 2020 году проведено 264 антикоррупционных мониторинга. В рамках внешнего анализа коррупционных рисков изучена деятельность 217 организаций. В результате внесено 3,7 тысяч рекомендаций. По внесенным представлениям уволены и освобождены от должности 250 лиц (National report of..., 2021). Сопоставляя два варианта непроцессуальной антикоррупционной следственной профилактики – специализированную и общую – можно сделать вывод о том, что успешным может быть только первый вариант. Расплывчатая компетенция, отсутствие специализации, временные ограничения в работе органов, осуществляющих досудебное расследование, дают основание усомниться в полноценном использовании резерва превентивного воздействия, который потенциально имеет общая следственная профилактика. Это можно считать одной из причин того, что на Западе такой институт не возник. Если задача воспринимается следователем как избыточная нагрузка, нельзя ожидать от него полноценной отдачи от работы в этом направлении. С другой стороны, Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции имеет возможность анализировать, систематизировать, обобщать опыт работы, разрабатывать методики, проводить специализированное обучение, наставление сотрудников, что обеспечивает успешность выполнения поставленных задач.

Работа с коррупционными преступлениями имеет коррупциогенные риски, и это учитывается при организации подобной деятельности. При организации работы в направлении профилактики следует учитывать и культурные особенности. Казахстан, как и другие постсоветские государства, долгое время испытывал идеологическое влияние коллективизма, в оппозиции к господствующему на Западе индивидуализму. Вместе с тем, согласно исследованиям, потребность в соблюдении формальных норм и готовность сообщать о фактах коррупции в большей степени связаны именно с индивидуализмом (Amini et al., 2021). В связи с тем, что в настоящее время, с переходом к рыночной экономике, возрастают индивидуалистический настрой в обществе, следует рассчитывать на большую готовность граждан сообщать о фактах коррупции. Это используется Агентством Республики Казахстан по противодействию коррупции превентивно (телефон доверия, обработка обращений граждан) и при проведении досудебного расследования, опрашивается

широкий круг лиц, потенциально информированных об условиях, способствующих коррупционной деятельности. Деятельность следователя в конечном итоге приводит к судебному преследованию лица, совершившего коррупционное преступление. Вынесение обвинительных приговоров по коррупционным делам само по себе имеет предупредительное воздействие. Современные исследования подтверждают, что факты судебного преследования и осуждения за коррупционные преступления оказывают определенное воспитательное воздействие на государственных служащих (Anders et al., 2020).

ВЫВОДЫ

Правовое регулирование и практика применения мер процессуального принуждения развиваются поступательно и эффективно, в соответствии с современными требованиями. Что касается специальных мер антикоррупционной следственной профилактики, ситуация иная. Только в рамках функционирования Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции это направление работы активно развивается, результаты публикуются, обобщаются и анализируются, что подтверждается результатами работы за последние несколько лет. В системе других органов досудебного расследования отсутствуют должное правовое регулирование, мотивация и возможности для адекватной реализации потенциала следственной антикоррупционной профилактики. Так, рабочее время для этого не выделяется, пределы компетенции и рамки правоприменения не установлены. Расплывчатое, недостаточное правовое регулирование не способствует широкому применению норм о внесении представлений по фактам обнаружения причин и условий совершения коррупционных нарушений неспециализированными органами досудебного расследования, в особенности это касается этапа контроля рассмотрения представлений.

Законодатель не определился, распространяется ли на следственную профилактику принцип процессуальной независимости следователя. В законе должно быть указано, что не распространяется, поскольку в этой – непроцессуальной – деятельности следователь выполняет функцию контролирующего государственного органа, и в этом качестве должны быть четко определены его задачи, функции, пределы компетенции, ответственность за результат. Только в этом случае следственная профилактика превратится в полноценный механизм оздоровления правоотношений. В данной ситуации существуют следующие направления совершенствования правового регулирования: устранить перечисленные в статье пробелы в правовом обеспечении нагрузки и порядка работы следователей в направлении профилактики коррупционных преступлений, а для этого первоначально – разработать общую концепцию следственной профилактики с точки зрения ее целесообразности и пределов; проводить обучение следователей на предмет выявления коррупционных рисков; предусмотреть обязанность следователей направлять материалы об обстоятельствах, способствующих совершению коррупционных правонарушений, непосредственно в Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции, для принятия дальнейших мер индивидуального реагирования, а также анализа и обобщения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ:

1. Amini, C., Douarin, E., Hinks, T. 2021. Individualism and attitudes towards reporting corruption: Evidence from post-communist economies. <https://cutt.ly/6WHt5EO>.
2. Anders, G., Kanyongolo, F.E., Seim, B. 2020. Corruption and the impact of law enforcement: Insights from a mixed-methods study in Malawi. *The Journal of Modern African Studies*, 58(3), 315-336.
3. Bektenova, A. 2021. Theft pandemic. <https://turanpress.kz/ekonomika/pandemiya-vorovstva-2>.
4. Belyaeva, I.M., Kusainova, A.K., Nurgaliev, B.M. 2020. The role of statistical and rating indicators in the fight against corruption (on the example of the Republic of Kazakhstan). *Bulletin of the South Ural State University*, 20(3), 13-20.
5. Criminal procedure code of the Republic of Kazakhstan. 2014. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575852#pos=235;-44.
6. Grishin, D.A. 2020. Crime prevention. Differentiation of the terminology used. *Law and Right*, 3, 91-94.
7. Ignatiev, M.E. 2019. Forensic task of investigation – establishing the causes and conditions conducive to the commission of a crime. *Scientific Bulletin of Belgorod State University*, 44(3), 467-473.
8. Katayev, N.A., Moldabaev, S.S., Begaliyev, B.A., Aubakirova, A.A., Begaliyev, Ye.N. 2018. The Essence and Principles of Combating Corruption in the Field of Public Procurement. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, IX(8(38)), 2631-2637. DOI: 10.14505/jarle.v9.8(38).12
9. Law of the Republic of Kazakhstan No. 271-IV “On the prevention of offenses”. 2010. <https://cutt.ly/XWHaA3m>.
10. Law of the Republic of Kazakhstan No. 410-V “On combating corruption”. 2015. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33478302.
11. Lee-Jones, K. 2018. Best practices in addressing police-related corruption. <https://www.u4.no/publications/best-practices-in-addressing-police-related-corruption>.
12. Mandzhieva, E.V. 2020. Classification of measures of procedural coercion: From the “mixed” criterion to the connection with the object of security. *Actual Problems of Russian Law*, 15(3), 154-165.
13. Nagoeva, M.A. 2015. Preventive activity of the investigator. *Journal of Russian Law*, 2, 42-48.
14. National report of the Republic of Kazakhstan on anti-corruption for 2020. 2021. <https://www.gov.kz/memleket/entities/bko-zher/documents/details/34865?lang=ru>.
15. Order of the Minister of internal affairs of the Republic of Kazakhstan No. 220 “On approval of the Instruction on the organization of the activities of the investigation, inquiry and military investigation units of the internal affairs bodies of the Republic of Kazakhstan”. 2015. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500010761>.
16. Pechegin, D.A. 2017. Investigative beginning of criminal proceedings. *Journal of Russian Law*, 5, 110-119.
17. Perov, S.N. 2016. Prevention, disclosure and investigation of corruption offenses. <https://www.zakon.kz/4809204-profilaktika-raskrytie-i-rassledovanie.html>.

18. Politiko, O.E., Zhizhileva, A.A. 2020. Problems and prospects for improving the preventive activities of the bodies of preliminary investigation. *Law: Retrospective and Perspective*, 1(1), 80-85.
19. Regulations on the Anti-Corruption Agency of the Republic of Kazakhstan (Anti-Corruption service). 2019. <https://cutt.ly/1WKuUJ2>.
20. Sarsenov, A.M. 2010. Monitoring of international documents adopted by the United Nations in the field of combating corruption. *Bulletin of the Institute of Legislation of the Republic of Kazakhstan*, 4(20), 104-108.
21. Serious fraud office. 2021. <https://sfo.govt.nz/>.
22. Transparency International. 2021. <https://www.transparency.org/en>.
23. Turgumbaev, E.Z. 2010. Experience of combating corruption in the internal affairs bodies of the Republic of Kazakhstan. *Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2(6), 144-149.
24. United Nations Convention against Corruption. 2003. <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>.
25. Voronin, S.E. 2020. Forensic prevention and tactical investigation operation. *Bulletin of the Tomsk State University*, 452, 229-232.
26. Zhursimbaev, S. 2019. Corruption of high officials is the main threat to the national security of Kazakhstan. <https://www.zakon.kz/4961498-korrumpirovannost-vysokih-chinovnikov.html>.