



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ
АКАДЕМИЯ ПРАВА И УПРАВЛЕНИЯ**

Е. В. Пономарева, Цуканова Т.Г. Сывороткина С.Ю.

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
КОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УИС**

Учебное пособие

Рязань 2015

Пономарева Е. В. Цуканова Т., Г. Сывороткина С. Ю. Экономические основы противодействия коррупционной деятельности в УИС: Учеб. пособие. — Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний России, 2015. — 133 с.

В учебном пособии «Экономические основы противодействия коррупционной деятельности в УИС» показываются этапы зарождения, становления и развития коррупции в царской России и тюремной системе за период с XVI по начало XX века, рассматриваются вопросы: понятия, сущности коррупции, обозначаются её специфические виды и социально-экономические последствия, раскрываются причины формирования коррумпированного поведения сотрудников УИС, проводится детальный анализ преступлений коррупционной направленности в уголовно-исполнительной системе, обозначаются современные меры противодействия коррупционным проявлениям.

Предназначено для курсантов и слушателей образовательных учреждений ФСИН России, сотрудников уголовно-исполнительной системы, преподавателей, студентов и аспирантов.

Рецензенты:

Е. П. Пархоменко — главный экономист УФСИН России по Рязанской области, подполковник внутренней службы;

Н. И. Денисова — зав. кафедрой финансы и кредит Московского университета им. С.Ю. Витте, кандидат экономических наук.

© Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний
2015 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
ГЛАВА 1. КОРРУПЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ЯВЛЕНИЕ: СУЩНОСТЬ, ВИДЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ.....	7
1.1 Исторические аспекты возникновения коррупции	7
1.2 Сущность понятия коррупции.....	31
1.3 Виды и формы коррупционных отношений	40
1.4 Причины и последствия коррупционной деятельности	48
ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ В УИС	59
2.1 Основные формы проявления коррупции в УИС	59
2.2 Анализ преступлений коррупционной направленности среди сотрудников УИС.....	62
2.3 Социально-демографическая характеристика сотрудников УИС, осужденных за коррупционные преступления	65
2.4 Анализ экономических составляющих коррупции в УИС	79
ГЛАВА 3. МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРОЯВЛЕНИЯМ КОРРУПЦИИ В УИС	85
3.1 Основные направления антикоррупционной работы правоохранительных органов	85
3.2 Правовое воспитание и обучение сотрудника УИС в рамках профессионального образования.....	92
3.3 Социальные гарантии сотрудников УИС как экономический фактор противодействия коррупции.....	94
3.4 Меры противодействия коррупционным правонарушениям среди сотрудников УИС.....	110
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	125
ЛИТЕРАТУРА	130

ВВЕДЕНИЕ

Коррупция сегодня является одной из укоренившихся проблем для российского общества, государства, экономики. Ее воздействие на экономику страны возрастает, увеличиваются масштабы, расширяются области коррупционных действий. Уже к середине 90-х годов XX века отечественные специалисты констатировали факт наступления в России эпохи всеобщей криминализации экономики и экономических отношений. При этом именно проводившуюся в первые годы рыночных реформ социально-экономическую политику, они считали одним из важных деструктивных факторов, обусловивших криминальную мимикрию российской экономической системы.

Влияние коррупции на правоохранительные структуры, в частности — на Федеральную службу исполнения наказаний Российской Федерации (далее — ФСИН России), ощущается острее, чем в иных органах государственной власти. Это объясняется не только тем, что деятельность ее сотрудников направлена на исправление лиц, содержащихся в исправительных учреждениях ФСИН России, а значит — на обновление и оздоровление российского общества. Функционирование исправительных учреждений предполагает проведение определенных оперативных и режимных мероприятий, а при проявлении коррупционных связей на любом этапе такого функционирования возникают риски и угрозы, характеризующиеся не только материальными убытками и снижением авторитета сотрудников уголовно-исполнительной системы (далее — УИС), но и опасностью для их жизни и здоровья, а также для лиц, содержащихся в местах лишения свободы.

Криминальные явления почти неизбежно сопутствуют трансформационным процессам в экономике переходного общества, что верифицируется самой практикой экономико-политических реформ на всем постсоветском пространстве. Для науки и практики хозяйствования и социального управления крайне важно понять природу этих феноменов, факторы их детерминации, и на этой основе — определить возможности их элиминирования и/или

минимизации. Решение названных задач имеет не только чисто теоретический либо утилитарный научно-практический интерес, но и относится к разряду важнейших приоритетов политики государства и общества в сфере обеспечения национальной безопасности, к выбору стратегии дальнейшего развития.

Особенностью рисков и угроз, связанных с коррупцией, является то, что при возникновении коррупционных отношений в рамках исправительных учреждений ФСИН России данные риски и угрозы проявляются в сложной совокупности и взаимодействии между собой, что создает дополнительные препятствия функционированию исправительного учреждения, а также сложности для правоприменителя при их последующей уголовно-правовой оценке. При этом проявление коррупционной составляющей при несоответствующем противодействии ей имеет свойство саморасширяться, что способствует разрастанию неслужебных связей сотрудников УИС и, как следствие, — укреплению коррупции на местах.

Необходимость противодействия коррупционной деятельности в УИС, не вызывает сомнений. В учебном пособии рассматриваются теоретические и практические основы противодействия коррупции и в УИС с экономической точки зрения, приводится анализ основных коррупционных правонарушений среди сотрудников УИС, определяется комплекс мер, направленных на противодействие коррупции в деятельности сотрудников учреждений и органов ФСИН России.

ГЛАВА 1. КОРРУПЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ЯВЛЕНИЕ: СУЩНОСТЬ, ВИДЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ

1.1 Исторические аспекты возникновения коррупции

Коррупция в современной России стала значимым элементом принятия решений и осуществления деятельности во всех без исключения сферах активности органов власти, частного бизнеса, некоммерческой и общественной деятельности. Широкое распространение коррупционных практик в нашей стране не может быть объяснено исключительно особенностями российской истории и менталитета российских граждан.

Безусловно, коррупция развивается во времени, имеет исторический характер и существенно зависит от социальных условий и традиций той или иной страны.

Без глубокого изучения особенностей современной российской коррупции как социального явления противодействие ей будет неэффективным. Причина в том, что коррупционные практики являются очень изменчивыми, они адаптируют через систему неформальных социальных институтов применение и старых, и новых норм законов, инструкций, правил в политике, государственном и муниципальном управлении, экономике и социальной сфере.

Исторические корни коррупции берут свое начало от обычая делать подарки. В первобытных обществах подарок преподносился жрецу с целью получения расположения, преимуществ при решении своего вопроса. По этой причине в первобытных обществах плата вождю или жрецу была нормой.

Одно из древнейших упоминаний о коррупции встречается еще в клинописях древнего Вавилона. Как следует из расшифрованных текстов, относящихся к середине III тыс. до н. э., уже тогда перед шумерским царем Урукагином весьма остро стояла проблема пресечения злоупотреблений судей и

чиновников, вымогавших незаконные вознаграждения. Он вошел в историю как первый борец с коррупцией, который реформировал государственное управление с целью пресечения злоупотреблений со стороны царской администрации, судей, храмового персонала, уменьшил и упорядочил платежи за обряды, ввел суровые наказания за мздоимство чиновников.

На ранних стадиях зарождения античных обществ (республиканский Рим, древнегреческие города-государства), в период, когда еще не существовало профессиональных государственных чиновников, коррупция практически отсутствовала. Данное явление стало процветать лишь в эпоху упадка античности, когда появились такие государственные чиновники, о которых говорили: «Он приехал бедным в богатую провинцию, а уехал богатым из бедной провинции». В это время в римском праве появился специальный термин «*corrumpere*».

С аналогичными проблемами сталкивались и правители Древнего Египта. Документы, обнаруженные в процессе археологических исследований, свидетельствуют и о массовых проявлениях коррупции в Иерусалиме в период после вавилонского пленения евреев в 597—538 гг. до н. э.

Первый трактат с осуждением коррупции — «Артхашастра» — опубликовал под псевдонимом Каутилья один из министров Бхараты (Индия) в IV в. до н. э. Древнеиндийский автор выделял 40 средств хищений государственного имущества жадными чиновниками и с грустью констатировал, что «подобно тому, как нельзя не воспринять мед, если он находится на языке, так и имущество царя не может быть, хотя и в малости, не присвоено ведающими этим имуществом».

По приказу персидского царя Камбиза новый судья садился в кресло, обитое кожей, снятой с уличенного во взятках предшественника.

Несмотря на показательные и часто жестокие наказания за коррупцию, борьба с ней не приводила к желаемым результатам. В лучшем случае удавалось предотвратить наиболее опасные преступления.

В Римской империи с ее разветвленным бюрократическим аппаратом коррупция процветала. О государственных чиновниках говорили: «Он приехал бедным в богатую провинцию, а уехал богатым из бедной провинции». В это время в римском праве и появился термин «*corrumpere*», о котором шла речь выше. О взятках упоминается в древнеримских «12 таблицах» (V в. до н. э.). Известна речь Цицерона, произнесенная им в 70 г. до н. э. в Римском Сенате против наместника в Сицилии, обвиненного жителями в вымогательствах, присвоении предметов искусства. Знаменитый оратор имел моральное право на обвинения. Сам Цицерон, который в 51—50 гг. до н. э. также был губернатором Сицилии, прославился своей честностью и заработал за время правления только законную прибыль от исполнения обязанностей. Однако такое поведение было свойственно немногим.

В позднереспубликанском Риме Гай Юлий Цезарь добился сурового наказания за подкуп и подарки должностным лицам. Запрещался, к примеру, прием наместниками в провинциях золотых венков от подвластных городов. Цезарь постоянно выражал яростное отвращение ко всем проявлениям подбострастия. Обнаружив надпись «Полубог» на статуе, воздвигнутой Сенатом в свою честь, Цезарь приказал убрать статую.

Однако подкуп избирателей в Древнем Риме был настолько общераспространенным, что римские граждане стали рассматривать получаемые ими суммы как законное жалование. По мере расширения границ империи должностные лица, назначавшиеся на ответственные посты во вновь завоеванных провинциях, получали возможность в нужный момент оплатить крупные долги, сделанные в ходе предвыборных кампаний наиболее перспективными, с их точки зрения, политиками, благодаря чему они сами получали неограниченные возможности для своего личного обогащения. Громадный рост бюрократического аппарата в Поздней империи привел к тому, что должности рассматривались как часть собственности, которую можно эксплуатировать. Император Август пытался противодействовать этому и раздавал избирателям свои личные средства, чтобы они уже ничего не требовали от кандидатов

на государственные должности, но безрезультатно. Разрушительное влияние коррупции было одной из причин распада Римской империи.

В течение следующих почти тысячи лет — в период *средневековья*, понятие «коррупция» приобретает исключительно церковное, каноническое значение — как обольщение, соблазн дьявола. Коррупция в богословии католицизма стала проявлением греховности, ибо по апостолу Иоанну «грех есть беззаконие».

В конце XIX—начале XX вв. во многих странах принимаются законы, направленные против взяточничества (например, Закон о взяточничестве в публичных организациях 1889 г. — Великобритания), против коррупции, продажи публичных должностей, нарушения публичным должностным лицом его обязанностей, злоупотребления властью, злоупотребления при взимании вознаграждений и сборов. Антикоррупционное законодательство становится весьма разветвленным.

Новым этапом в эволюции коррупции в развитых странах стал рубеж XIX—XX вв. С одной стороны, начался новый подъем мер государственного регулирования и, соответственно, власти чиновников. С другой, рождался крупный бизнес, который в конкурентной борьбе стал прибегать к «скупке государства» — уже не к эпизодическому подкупу отдельных мелких государственных служащих, а к прямому подчинению деятельности политиков и высших чиновников делу защиты интересов капитала.

Нарицательным для обозначения крупных мошенничеств и афер в XIX веке стало слово «Панама». «Всеобщая компания межокеанского канала», созданная во Франции в 1879 г. для организации работ по прорытию Панамского канала, выпустила акции, которые приобрело свыше 800 тыс. человек. К 1888 г. вследствие масштабного воровства на строительство канала было истрачено почти в 2 раза больше средств, чем предполагалось, а выполнена только 1/3 всех работ. Компания приостановила работы и прекратила платежи. Крах компании вызвал банкротство, разорение десятков тысяч мелких держателей акций. Полагают, что панамский крах обошелся акционе-

рам в 1,5 млрд. франков, что составляло чуть ли не треть того, что Франция выплатила в качестве контрибуции после войны 1870—1871 гг.

По мере роста значения политических партий в развитых странах (особенно, в странах Западной Европы после второй мировой войны) получила развитие партийная коррупция, когда за лоббирование своих интересов крупные фирмы платили не лично политикам, а в партийную кассу. Крупные политики стали все чаще рассматривать свое положение как источник личных доходов.

Коррупция — интернациональная проблема. Она свойственна всем странам, независимо от политического устройства и уровня экономического развития. Дело лишь в масштабах.

Коррупция представляет собой один из видов преступности, который известен человечеству с древних времен. А преступность, как ни парадоксально это звучит, является неотъемлемым спутником общественной жизни любого государства. Учитывая предмет настоящего исследования, неподдельный интерес вызывают проявления коррупции в отечественной системе исполнения наказаний. В целях установления объективных причин возникновения и существования данного вида преступности в современных условиях представляется необходимым рассмотреть исторические предпосылки и закономерности его развития, основываясь на исследованиях о тюрьмах, ссылках и каторгах.

Итак, в эпоху царствования Иоанна Грозного было принято новое законодательство о видах уголовных наказаний, их назначении и исполнении. В Судебнике 1550 года, который стал логическим продолжением Судебника 1497 года, преступление определялось как «лихое дело». В связи с ростом чиновничьего аппарата управления все более необходимой становилась борьба с должностными преступлениями. Судебник 1550 года ввел наказания за взятку (посул), за вынесение заведомо корыстного решения (казнокрадство). Развитие товарно-денежных отношений обусловило появление такого

преступления, как фальшивомонетничество (чеканка, подделка, фальсификация денег).

Судебник 1550 года впервые выделил тюремное заключение как самостоятельный вид наказания, тем самым закрепив становление и развитие нового наказания в виде лишения свободы в УИС Российского государства. Тюремное заключение предусматривалось по двадцати составам преступлений.

В качестве основного вида наказания тюремное заключение назначалось за клевету (ст. 6), получение взятки (ст. 8–11), преступления против правосудия (ст. 4, 13, 44), против порядка управления (ст. 47). «Лихие люди» помещались в тюрьму, как правило, временно, при назначении им наказания в виде смертной казни до ее исполнения. Кормились заключенные, содержащиеся в тюрьме, за свой счет, за счет семьи или милостыни.¹ Только в 1662 г. были установлены специальные отчисления из централизованного бюджета для содержания заключенных в тюрьме.²

На ужесточение карательно-репрессивной системы уголовных наказаний, установленных в Соборном уложении, оказывали влияние рост преступности в стране и народные волнения, такие, к примеру, как волна массовых восстаний в Москве, прошедшая в 1648 г.³

Наказание в виде тюремного заключения отбывалось в особых зданиях или при приказах и монастырях. Управление тюрьмами возлагалось на тюремных сторожей и целовальников. Они должны были жить при тюрьмах и заботиться, прежде всего, о том, чтобы арестанты не сбежали. Заключенных можно было «посылать в кандалах работать на всякие работы, где государь укажет» (ст. 38). Соборное уложение впервые определило источник финансирования тюрем: «Тюрьмы на Москве строить из разбойного приказу государевою казною» (ст. 45). Однако порядок и условия исполнения наказания в

¹ *Фефелов В. А.* Уголовно-исполнительное право России. Общая часть. Рязань, 1998. С. 61.

² Российское законодательство X—XX веков: В 9 т. М., 1985. Т. 3: Акты Земских соборов. С. 83.

³ История отечественного государства и права: В 2 ч. // Под ред. О. И. Чистякова. М., 1992. Ч. 1. С. 129.

виде тюремного заключения не регулировались нормативными актами, что создавало условия для произвола тюремной администрации.⁴

Соборное уложение ввело новый вид наказания — ссылку. Она назначалась в качестве дополнительного наказания к тюремному заключению лицам, совершившим имущественные преступления и отбывшим определенный срок. Местом отбывания ссылки были отдаленные окраины Российского государства: «...а как он в тюрьме три года отсидит» (ст. 35) «сослати их в Сибирь на житие на Лену...» (ст. 44). Наказание в виде ссылки выполняло и задачу пополнения трудовых ресурсов в тех местностях, где их не хватало.⁵

В Артикуле воинском получила дальнейшее развитие система наказаний, связанных с лишением свободы. Кроме тюремного заключения, предусматривавшегося в Судебнике 1550 года и Соборном уложении 1649 года, был введен новый вид наказания — ссылка на каторжные работы. Ссылка на каторгу в качестве уголовного наказания, связанного с лишением свободы, была введена на основании указа Петра I в 1703 г. и закреплена в Артикуле воинском 1715 года.⁶

Каторжные работы назначались на определенный срок — «ссылка по Указу» — и пожизненно — «на вечные лета». К лицам, приговоренным к ссылке на каторжные работы, применялось болезненное наказание — вырывание ноздрей. Каторжные работы назначались как альтернатива смертной казни. К ним приговаривали и в случаях, если не была применена смертная казнь при совершении таких преступлений, как мужеложство и изнасилование (артикулы 166, 167), нарушение христианской заповеди «не прелюбодействуй» (артикул 170) и др.

Приговоренные к каторжным работам широко использовались при строительстве Санкт-Петербурга, дорог, крепостей, гаваней, каналов, на работах в мануфактурах и рудниках, в качестве гребцов на галерах. Каторга и

⁴ *Детков М. Г.* Наказание в царской России. Система его исполнения. М., 1994. С. 11.

⁵ *Дриль Д. А.* Ссылка во Франции и России. СПб., 1899. С. 173.

⁶ *Латкин В. Н.* Учебник истории русского права в период империи (XVIII—XIX ст.). СПб., 1898. С. 405.

ссылка на поселение как особые виды наказания получают широкое распространение в конце XVII — первой половине XVIII вв. До 1858 г. способ передвижения преступников был повсюду пеший по этапам. На подводах ехали больные, малолетние и женщины, кормящие грудью. Ссылные женщины следовали без оков, а каторжные — в оковах или кандалах вместе с мужскими арестантскими партиями. «Какую массу болезней и смертей, какое нравственное растление вносит это этапное передвижение!» — комментировал эту страницу русского уголовного права Н. С. Таганцев.⁷

Несмотря на то, что официальной столицей России был Санкт-Петербург, Москва оставалась ее сердцем, сюда сходились все дороги страны, здесь кипела экономическая жизнь. Москва XVIII века вызывала противоречивые впечатления. С одной стороны, при въезде в нее людям открывалась чарующая панорама огромного, живого, сверкающего десятками золотых куполов города, с другой — Москва представляла собой город с множеством тупичков, проулков и закоулков, городская застройка кончалась слободами, они перемежались выпасами, пустырями, развалинами.

Частые пожары приводили к тому, что ветхие каменные строения во множестве стояли запустевшие и безобразные. Такое бывало во многих крупных городах. Долго был запустелым, к примеру, Лондон после ужасающего пожара в сентябре 1666 г.⁸

Автор знаменитой книги «Старая Москва» М. И. Пыляев писал: «Как в глубине лесов, среди непроходимых болот, в ущельях и оврагах, так и в городах, и в столице были шайки и станы разбойников».⁹ Особенно кишела Москва преступниками всех мастей зимой. Сюда после окончания летнего разбойничьего «сезона» со всех концов страны, с ярмарок, перевозов, торжков собиралось жулье, вылезали из лесов и разбойники, чтобы в городах ку-

⁷ Таганцев Н. С. Русское уголовное право: Лекции: В 2 т. М., 1994. Т. 2, С. 113.

⁸ Шереметевский В. Темное царство. Черты из жизни Московского Китай-города XVII века // Русская старина. 1909. Т. 40. С. 589.

⁹ Пыляев М. И. Старая Москва. М., 1990. С. 199.

пить ружья, порох и провиант. Прибывая в город, они жили у боевых подруг — проституток, воровок, содержательниц притонов.

Многочисленные перекупщики краденого ждали «товара», добытого в воровских предприятиях. Притоны и «малины» ютились в брошенных домах, развалинах, пещерах. Пришлomu разбойнику, беглому, беспаспортному человеку можно было перезимовать в кабаках, которые никогда не закрывались. При переписях населения оттуда вытаскивали пропившихся до последней нитки бедолаг.

Центральное управление тюрьмами находилось в подчинении двух министерств — внутренних дел и юстиции, но в точности компетенция обоих министерств определена не была. Фактически тюремную часть руководило Министерство внутренних дел, в департаменте полиции которого существовало особое тюремное отделение. В губерниях тюремная часть была подчинена губернаторам, которые действовали через губернские управления, полицмейстеров, исправников, губернские комитеты и уездные отделения Общества попечительного о тюрьмах.

Общество попечительное о тюрьмах было основано в царствование императора Александра I и сначала имело характер частного благотворительного учреждения, находившегося под высочайшим покровительством. Его задачей было содействовать облегчению участи заключенных, заботиться об их нравственном исправлении и восполнять пожертвованиями недостаток казенных средств, отпускавшихся на содержание тюрем и арестантов. Постепенно характер Общества менялся. В состав комитетов и отделений были введены в качестве обязательных членов высшие должностные лица губернии.¹⁰ Председательство в комитетах было предоставлено губернаторам, а в отделениях — уездным предводителям дворянства. В заведывание комитетов было передано все тюремное хозяйство.

Между тем сборы добровольных пожертвований уменьшались, филантропическая деятельность ослабевала, средства комитетов стали образовать

¹⁰ Саломон А. П. Тюремное дело в России: Лекция. СПб., 1898. С. 5.

ваться почти исключительно из остатков от казенных сумм, которые по большинству направлений деятельности отпускались в недостаточном количестве или совсем не отпускались, а по другим назначались в количестве, превышавшем потребность. В состав добровольных членов комитетов начали вступать лица, которые рассчитывали на получение наград или надеялись извлечь какую-либо выгоду, выступая в роли членов комитета.

К сожалению, комитеты нередко существовали только номинально, а фактически все дело вели смотрители тюрем под наблюдением полицмейстеров и исправников. Но смотрители тюрем не были уполномочены на это по закону и, не имея действительной власти, не могли нести и полной ответственности за состояние дел. Надзор за арестантами осуществлялся военными караулами и тюремными надзирателями из полицейских служителей.

Эти последние представляли собой зрелище в высшей степени жалкое. Вот как, к примеру, описывает свое посещение уездной тюрьмы в 1879 г. инспектор Главного тюремного управления (ГТУ). При осмотре, войдя в камеру и не заметив надзирателя, он спросил у арестантов, где надзиратель. На это кто-то крикнул «надзиратель», и с одной из лавок поднялась фигура человека «с небритой физиономией, всклокоченными волосами, одетого в арестантский халат с бубновым тузом на спине и вооруженного шашкою».

Такие надзиратели получали восемь рублей в месяц без продовольственного пайка и форменной одежды. Понятно, что надзиратель, питавшийся остатками арестантского пайка и одевавшийся в арестантские одежды, не мог быть начальником людей, вверенных его надзору.

Законодательство об арестантском труде было сбивчиво и непоследовательно. В то время как люди, приговоренные к заключению в тюрьме по мировому уставу, то есть за сравнительно легкие проступки, были обязаны работать, те, кто отбывал тюремное заключение по Уложению о наказаниях, то есть за преступления более тяжелые, не могли быть принуждаемы к работам.

В ожидании тюремной реформы строительство тюремных зданий и сооружений в течение десятков лет не велось. Правительство отпускало самые

ничтожные средства на их содержание. Переполнение тюрем достигало ужасающих размеров, вследствие чего в них была высокая смертность от болезней и, кроме того, не было возможности разместить арестантов в соответствии с требованиями закона по категориям.

В одних и тех же камерах содержались подследственные, отбывающие краткосрочное тюремное заключение, приговоренные к каторге и ссылке, пересыльные разных видов и препровожаемые к месту приписки за просрочку паспорта. В тех же камерах могли быть и добровольно следовавшие за ссыльными жены и дети.

Практически во всех тюрьмах и других учреждениях тюремной системы, во главе которых стояли безвластные смотрители и на бумаге существовавшие тюремные комитеты, был только один действительный и полновластный хозяин — *арестантская община*. По отношению к своим членам она была самым жестоким и неумолимым тираном. У нее были средства подчинить любого, кто осмелился бы оказать неповиновение выборным властям, месть общины преследовала бы его в процессе всего срока отбытия наказания.

С тюремным начальством община вступала то в молчаливый, то в открытый договор. Община ручалась за то, что никто не убежит, не будет крупных скандалов внутри тюрьмы, требующих вмешательства посторонней силы, не поступит жалоб при посещении высшего начальства. Со своей стороны администрация тюрьмы гарантировала невмешательство в дела общины и обязывалась смотреть сквозь пальцы на такие явления, как пьянство, карточная игра, разного рода торговля и сношения с внешним миром.¹¹

Положение это казалось почти нормальным в отсутствие конкретного законодательства, регулирующего деятельность тюремной системы. Мизерная заработная плата тюремной администрации, общая атмосфера в стране, где коррупция, взятки были обычным делом в решении различных проблем, создавали почву для превышения полномочий, различных злоупотреблений

¹¹ Саломон А. П. Указ. соч. С. 6–8.

администрации, от которых лишь отчасти ограждало наблюдение с одной стороны прокурорского надзора, а с другой — органов государственного контроля.

Есть еще один очень важный аспект, играющий немаловажную роль в системе исполнения наказаний. Это общественная благотворительность с целью помочь осужденным со стороны как отдельных людей, так и организаций. Главным стимулом здесь было православие. Христианская религия по новому трактовала идеи любви и помощи ближнему, возвышая их до божественного уровня.

«Возлюби ближнего своего как самого себя» — этой заповедью христианство поднимало знамя практического альтруизма, добросердечия, взаимопомощи, которые в течение предшествующих эпох накапливались и закреплялись в генетической памяти людей как процесс «накопления человечности». Библейские заповеди «не убий», «не укради», «не желай добра ближнего твоего», «пришельца не притесняй и не угнетай», «ни вдовы, ни сироты не притесняй» составляли нравственный кодекс, которому должен был следовать истинный христианин. «Оденем нагих, — говорилось в русских половицах, — обуем босых, накормим алчных, напоим жаждущих, проводим мертвых — заслужим небесное царствие». «Денежка-молитва, что острая бритва, все грехи сбреет... потому одной рукой собирай, а другой раздавай», «кто сырых питает, того Бог знает», а «голового взыскать, Бог и в окошко подаст». Именно они стали концентрированным выражением философии христианства.

Во многих документах XVII в. мы находим очевидное свидетельство того, что русским людям всегда было присуще желание посильной помощью облегчить жизнь всякого осужденного.

Арестанты, сбитые в Москве в одну партию и доверенные конвойному офицеру с командой, выходят еженедельно, в установленный день, из пересыльного тюремного замка. Очутившись за тюремными воротами на улице, арестантская партия на какое-то время остается в уличной толпе. Толпа эта

знает про их горькую участь, о том, что арестанты идут в дальнюю и трудную дорогу, которая протянется на несколько тысяч верст, продолжится не один год. Много горя и трудностей обещает она арестантам, тем более что пойдут они пешком, в кандалах и на летней жаре, и в весеннюю распутицу, и в суровых зимних условиях. Каторга в народном понимании равносильна аду. Достаточно одного появления арестантов на улице, одного звука кандалов, чтобы вызвать порыв сострадания среди населения.¹²

Чем больше народу на улицах, площадях и рынках, тем многочисленнее и обильнее подаяния для арестантской артели. Только при помощи этого благотворительного участия, облеченного в форму материальной помощи, могли ссыльные (и первые, и позднейшие) противостоять и суровой природе, и жестокости наказания.

Идет партия в определенном, установленном порядке: впереди ссыльно-нокаторжные в кандалах, в середине ссыльнопоселенцы, без оков ножных, но прикованные по рукам к цепи по четверо. Сзади их, также прикованные по рукам к цепи, идут ссылаемые на каторгу женщины, а в хвосте неизбежный обоз с больными и багажом, с женами и детьми, следующими за мужьями и отцами на поселение. Впереди, сзади и по бокам идут конвойные солдаты и едут отрядные конвойные казаки.

Партия ссыльных идет медленным шагом, теми улицами, которые по преимуществу наполняются торгующим народом или обставлены домами купцов-благотворителей, имена которых хорошо знают и конвойные, и арестанты. Обычай этот равно присущ всему русскому купечеству.

Москва подавать любит, меньше десяти рублей редко кто подает. Именинник, который выпадает на этот день, тот больше жертвует. И не было еще такого случая, чтобы партия какая-то не везла за собою из Москвы целого воза калачей. Но и эта ситуация, основанная на высоконравственном порыве населения, стала использоваться как коррупционный повод. Право на сбор

¹² Максимов С. В. Каторга империи. М., 2002. С. 19.

подаяний требовало от арестантов денежной компенсации тем, от кого зависела эта партия.

Еще в Москве, по выходе партии ссыльных из пересыльного тюремного замка, бывалые этапные начальники устанавливали свои правила, которыми они будут руководствоваться во время этапирования: какими улицами будет проходить этап, на сколько часов останавливаться, бить ли в барабан, разрешать ли сбор подаяний и т. д. Договаривались по сумме взятки. Как правило, она составляла сто рублей офицеру, десять рублей унтер-офицеру и по одному рублю солдату.

Практика была настолько распространенной, что со стороны правительства даже были попытки ее узаконить, ввести этот процесс в правовое русло. Царь Федор Алексеевич узаконил выпуск арестантов по два человека на день для сбора подаяний. И когда попытались запретить сбор подаяний, арестанты начали писать жалобы на администрацию. Петр I, не любивший жалобы, приказал в 1711 г. прекратить отпуск колодников за милостыней.

Жалобы на то, что заключенные «с голоду и цинги погибают», не прекращались, и закон продолжали обходить. Сенат рассматривал эти вопросы довольно часто (указы от 20 сентября и 17 октября 1722 г.). Екатерина I, следовавшая всем предначертаниям мужа, узнав, что колодники все-таки сумели отвоевать святочное право ходить с 1 января по 6 по дворам и по улицам, указом от 23 декабря 1726 г. запретила его, подтвердив прежние указы Петра. Все это обременяло суды излишними бумагами, стесняло колодников и давало начальникам возможность наживы от поборов и взяток. Но поскольку в конечном итоге сбор милостыни был выгоден и арестантам, и караульным, практика отпускать преступников за милостыней продолжалась. Действо это обставлялось красочными картинами — арестанты в ветхих или кровавых рубахах, с голыми в шрамах спинами или ужасающими ранами.

Изобретательность в добывании источников дохода предела не знает. Например, за несколько верст до больших губернских городов навстречу этапной партии выезжал бойкий на язык поверенный того купца, который

осуществлял казенный подряд на поставку арестантам зимней одежды. Купец находился в сговоре (за взятку) с конвойным офицером и предлагал арестантам продать ему имеющееся на них теплое платье, как правило, полушубки, полученные арестантами при поступлении в пересыльную партию. Давал он немного, но наличными деньгами, брал даже крепко подержанные полушубки, заменяя их на рваные, привезенные с собой.

Весь процесс перекупки совершался в каких-нибудь три или четыре часа. Пока партия арестантов приходила в город, купец успевал продать полушубки в казну. Арестанты, прибыв в город, начинали жаловаться на то, что полушубки у них пришли в негодность и им вновь выдавались их же полушубки из казны. В результате операции все были довольны: и купцы, и казенное начальство, и арестанты, потому что имели реальные деньги.

Один этапный командир держал кабак, и поэтому этап его обязательно делал около него остановку. Арестантам предоставлялась возможность отдохнуть и пропить все имеющиеся у них сбережения. В следующем городе вновь за счет милостыни пополнялась казна арестантов. Жители городов Кунгур, Екатеринбург и Тюмень были особенно щедрыми на милостыню и подавания.

В Тюмени, например, пожертвования на Рождество и Пасху были столь велики, сытны и обильны, что этапные арестанты платили смотрителю деньги, чтобы этап задержался здесь на возможно более длительное время. Без денег каторга началась бы еще на этапах. Знали это начальники — и брали, знали это арестанты — и давали деньги за все, что требовал уже установившийся обычай и беспредельный, безграничный, бессовестный произвол. Произвол и обычай сделали то, что этапная жизнь арестанта состояла из разного рода притеснений и вымогательств. Это была целая система, которая за долгое время успела укорениться и стать неписанным законом.

Были и другие поводы брать с арестантов деньги. В процессе движения этапа командиры за взятку разрешали покупать подводы, на которые по очереди садились арестанты. До Тобольска партии шли в том составе, в котором

были в начале пути. Женщины от мужчин не отделялись. За долгую дорогу между некоторыми из них возникали особые отношения. Чтобы иметь возможность больше общаться, они платили за то, чтобы нанять за собственные деньги лишнюю подводу. Подвода нанималась в складчину и на одни сани садились по две-три пары. Редко их связывало истинное чувство, просто такое объединение помогало женщинам воспользоваться мужской помощью, а мужчинам — женской заботой. Впрочем, бывали, конечно, случаи постоянства в любви, когда люди заключали как бы гражданский брак.

Для достижения желаемой цели подкуп всегда был действенным. Это в любом случае лучше, чем насилие. В некоторых тюрьмах сами смотрители способствовали свиданиям мужчин и женщин и брали за это рубль серебром.

Бывали случаи, что до прихода в Тобольск некоторые женщины рожали в дороге. Придя в приказ, они просили разрешить им вступить в брак с отцом ребенка или направить отбывать заключение в одну с ним губернию. По свидетельству некоторых официальных бумаг, были примеры, что оставившие дома жену или мужа с детьми и не лишённые всех прав состояния, следовательно, не расторгнутые в браке, просили при жизни еще кого-либо из супругов о вступлении в новый брак с лицом, идущим в одной партии. Однако по закону до Тобольска женщинам не позволялось выходить замуж, и ни в коем случае не разрешался брак женщины, осужденной на каторгу, с мужчиной, сосланным на поселение.

В Тюмени этапные партии ожидала тюрьма и в ней — отдых. Эта тюрьма была самая большая и просторная из всех существовавших в России на пути арестантов. Но и здесь заключенных содержалось намного больше положенного. Во всяком случае, лежащим на нарах всегда было так тесно, что они едва могли повернуться. Обыкновенным явлением было и то, что многие, прицепившись на краю нар, лежали поперек других товарищей. Это породило новое злоупотребление: бывалые и самые опытные из них платили солдатам от 8 до 15 копеек, чтобы ехать впереди товарищей. Они и занимали лучшие места у печи, на нарах. Проделки подобного рода были так часты и

денежные вымогательства со стороны солдат столь обыкновенны, что арестанты, не придавая им особенного значения, смотрели на них как на дело законное, неизбежное.

На отдыхе арестанты устраивали в своей среде отдельную и самостоятельную артель, которая имела для них такой же смысл, значение и важность, как в любой трудовой артели. Арестантская артель существовала не только во время этапа, но и сохранялась в тюрьмах. Арестанты такую артель любили и без нее не мыслили своей жизни. В обычной артели были старосты, в арестантской — откупщики, майданщики. В каждой этапной партии имелись люди, владеющие ремеслом. Так вот майданщики торговали изделиями ремесленников в пользу артели, покупали мастерам материалы для их работы, оттого у майданщиков всегда водились деньги, а вместе с тем был и повышенный авторитет среди товарищей.

Обладая правом торговли, откупщики-майданщики обязаны были иметь все по первому требованию арестантской общины. Часть денег, полученных с этих откупщиков, делилась поровну между всеми остальными, другая, меньшая, сдавалась на руки казенному старосте, который был обязан на правах казначея блюсти эту сумму как зеницу ока. На эти деньги староста, с согласия артели, покупает всякие льготы у этапных начальников. Среди таких льгот можно назвать:

- право пропеть «Милосердную» и собрать в попутной деревне на артель деньги и съестные припасы;
- сходить в баню на этапе, иногда выкупаться в реке, сбегать в кабак за водкой и едой;
- снять кандалы на честное слово, нанять на артельные деньги лишнюю подводку для слабых и больных или для вещей и кандалов.

Откупных статей было множество, потому что их дробили на части, чтобы увеличить количество поступающих в виде взяток денег. Так, было право получать деньги:

- за содержание карт, костей, юлки и других игорных принадлежностей;
- торговлю табаком, водкой, сладостями;
- торговлю съестными припасами.

Дробность эта иногда бывала еще мельче. Торги устанавливались обыкновенно вдоль всего этапа: от Тобольска до Томска, где впервые разбивалась партия, от Томска до Красноярска, от Красноярска до Иркутска, от Иркутска уже вплоть до Нерчинска. Вначале вольных торговцев не пускали к арестантам, торговали сами офицеры, но по многим жалобам, что офицеры берут вдвое против вольной цены, торговать им запретили. Однако число злоупотреблений не уменьшилось, особенно там, где этапы стояли далеко от селений.

Покупки арестанты обыкновенно делали в складчину, человека по два-четыре вместе, иногда это была единственная возможность поесть горячего. Еда всухомятку была главной причиной болезней, больше всего арестанты жаловались на постоянную резь в желудке. От казны на этап ничего не полагалось, кроме тепла и свеч, но и свечи были в очень ограниченном количестве. На этапном базаре было только то особенное, что звенели цепи да покупатели были без шапок, с бритыми наполовину головами и с желтыми тузами на спинах. Высокие цены объяснялись тем, что торговцы сами покупали право на торговлю у этапных начальников.

Из рассказов тех лет известно, что эти взаимоотношения между конвойными и арестантами были сложными, несправедливыми, иногда чрезвычайно жестокими. Под Казанью был этап, который назывался «пьяным». Там спаивали все партии.

С офицерами и другими провожатыми партия старалась ладить и во всем им угождать. В свою очередь, и офицер, приставленный к преступникам, обязан был прислушиваться к общему тону арестантской артели, чтобы избежать эксцессов. Этапному офицеру сделать это было нетрудно, потому что до него все придумано, испробовано и подогнано в самую меру. Он сам

искал этого места и получил его в награду за долгое терпение, как древний русский воевода, с той же самой прямой целью. Обманывать и обманываться тут не для чего — дело, всему миру известное.

Каждая партия могла бы рассказать о многих случаях вымогательства со стороны сильной и надзирающей и уступок со стороны слабой и подчиненной. Конвойные не упускали ни малейшего повода для поборов с арестантов, и изобретательность их в этом отношении была изумительна. В большей части случаев придирки солдат носили довольно злобный характер. Этапный солдат, получающий от казны около 3 рублей в год, как будто хотел наградить себя за многотрудную службу.¹³

Во многих этапных зданиях пропадали казенные вещи, большею частью железные, имеющие перед прочими большую ценность: дверные петли и скобы, печные заслонки и душники, даже целиком новые сосновые двери. Оказалось, что все эти вещи продавались торговцам самими этапными командирами.

Не было никаких средств искоренить это зло. Дело доходило до санкционированного грабежа. В Пермской губернии почтовым трактом от Екатеринбурга к Москве тянулся небольшой обоз с чаем, с пятью-шестью возчиками. Сзади шла арестантская партия, за ней на подводе в одну лошадку — офицер. По обыкновению господин этот кричал арестантам: «Давайте по два рубля с человека и делайте что хотите!». Сделка есть сделка, деньги отсчитаны и арестанты бросились на возы всей партией. Возчики сбежались в кучу, стали отбивать свой товар, но конвой не пустил. Награбленный чай в соседнем городе был сбыт темными путями через надежных людей, деньги получены, разделены поровну на каждого человека.

Таковы бывали начальники «смирные», а бывали и «сердитые». Иной придет будить партию, увидит, что кто-то из арестантов на ночь кандалы с ног спустил, и тут же требует штрафные деньги, а таксу сам устанавливает. И таких случаев можно было найти столько, сколько хотелось.

¹³ См.: Максимов С. В. Указ. соч. С. 53.

Однажды партия из 30 поляков, находившихся в Троицком солеваренном заводе, закованных в кандалы, была отправлена в Нерчинск. В Иркутске ее вывели из острога для дальнейшего путешествия. Окруженные конвоем со всех сторон, поляки очутились в одной партии с прочими преступниками. Этим выбрили полголовы тут же, на тюремном дворе, то же самое хотели сделать и с поляками. Впрочем, конвойный офицер согласен был взять по 60 копеек с каждой головы, чтобы избавить их от стрижки наголо, от которых освобождал политических преступников давний обычай.

Поляки, не имея денег и желая подчиниться капризам конвойного, сделали несколько решительных заявлений, в ответ на которые офицер выслал вперед цирюльника с тупой и грязной бритвой. Первый поляк, к которому подошел солдат-брадобрей, ударил цирюльника в ухо, а когда последний сорвал с него шапку, взял его за шиворот и бросил от себя с большой силой. Все солдаты, при виде такого поступка, с криком «поляки бунтуют!» кинулись на остальных. Началась общая свалка, которую прекратил только губернатор, явившийся в острог. Офицера он посадил на гауптвахту, а поляков отправил дальше небритыми. Все эти частные случаи взаимоотношений арестантов и провожатых составляют общую удручающую картину, когда беззаконие совершается там, где его должны соблюдать априори.

Как утверждал первый исследователь этапов и тюрем, ни в чем нет такого однообразия и постоянства, как в устройстве этапов и тюрем: изобразить один — значит описать все. Вот как выглядел один из казематов Томска: с фасада желтенький домик, посередине крылечко, с боков частокол. Наружу на улицу выходят окна комнат для офицера и команды, внутри во дворе еще один дом, окруженный частоколом, для арестантов. В нем также посередине широкие ворота: правые на арестантский двор, левые — на конюшенный двор, отделенный от первого частоколом. Войдешь крылечком через сени в сквозной коридор наружной казармы и знаешь: в правой половине две комнаты для этапных солдат и конвойных казаков. В левой половине две комна-

ты для этапного офицера, заведующего двумя ближними полуэтапами, там же его прихожая и кухня.

Проходишь коридором во двор, вот и арестантская казарма, той же длины и того же плана, то есть также разделена на две половины, и каждая половина на две казармы: правая и левая для идущих на поселение. Две задние казармы (правая и левая) разделены поперечной стеной на две поменьше. Из них стало четыре маленьких: в одной направо — женщины, налево — запоздавшие на этапе поселенцы. В двух задних помещаются кандалные, то есть ссыльнокаторжные. Чтобы попасть к ним, надо обойти вокруг всей казармы и войти через двери с внутреннего фасада. Там узнаешь, что правее арестантской казармы двор называется женским, а домишко на нем — баней. Внутри казармы в одном и том же помещении были и холостые и женатые поселенцы. В казармах поражал возмутительно-дурной запах. Еще более тяжелым запах был в казармах, в которых помещались женщины и дети. На детей смотреть страшно: худые, больные, кашляют, многие в язвах, сыпь на всех. Но страшнее физических были язвы нравственные, которые воздействовали на детское сердце и душу от соседства с такими взрослыми. Впрочем, не лучше участи детской была участь и взрослых арестантов, для которых путь до Иркутска тянулся от года до четырех лет. Лишения и болезни на этом пути были неизбежны.

Тобольская тюремная больница наполнялась каждой зимой больными с отморожениями, приводившими иногда к гангрене. Тюменская и Екатеринбургская тюремные больницы были переполнены больными тифозной горячкой. Арестанты обязаны идти 500 верст в месяц, вне зависимости от погоды. Только две распутицы, и то по поводу вскрытия и остановки рек (весенняя и осенняя), задерживали проходящие партии в тюрьмах и на этапах.

Вот средний вывод из цифр за три года 1859—1862 гг. Из 9500 человек (среднее годовое количество ссыльных, проходящих через Сибирь) задерживались по болезни в дороге до Нерчинска 1260. Из них 260 умирали. По прибытии в Томск, во время содержания в тюремном замке, в течение года уми-

рали из пересыльных арестантов до ста человек. В числе главнейших арестантских болезней на этапах — венерические (или приносимые из России, или приобретаемые в дороге).

Кроме больниц при больших тюрьмах в городах, были устроены больницы и через каждые три этапа при четвертом. Вместо лекарей в этапных больницах фельдшеры, которые, так же как и больницы, только носят это звание, не отличаясь надлежащими качествами. Благодаря этим заведениям и трудностям путешествия бывали случаи, когда вместо одного года некоторые арестанты попадали на место назначения через четыре.

К чистоте и опрятности зданий приставники из солдат не приучены. Большая часть из них не живет при местах. Солдаты присылаются женатыми, а потому на новом месте спешат поскорее обзавестись собственным домом и хозяйством. Заплатив 15, 18, 30 рублей за целую избу, солдат отдает ей все свободное время и потом продает тем же арестантам за 3 копейки крынку молока, за три жареных рыбки берет 6 копеек, за фунт хлеба — 1½ копейки и копейку за небольшую чашку промозглого, с плесенью, квасу. В этом — все отношения приставников к проходящему люду, а затем все для себя и для собственного хозяйства.

Семейным солдатам положено отводить земли под поля и сенокосы, но военный человек на мирные и кропотливые занятия не идет, предпочитая им настойчивые вымогательства и поборы с проходящих арестантов. Полей солдаты не пашут, хлеба не сеют, сенокосные луга отдают в аренду. Вспомним при этом, что каждый этапный солдат на казенной службе должен пройти пешком 100 верст в неделю, в год (50 недель) — больше 5 тысяч и во весь срок службы (от 15 до 20 лет) — 75–100 тысяч верст! Задача и у солдата, и офицера одна: еще одну партию сбыть с рук благополучно и не лишиться, за отсутствием беглых, годового жалованья в награду.

Малоопытный офицер мог удивиться, видя, что арестанты снимают кандалы, как сапоги, но бывалый и догадливый знал, что на всякие замки существуют отмычки. Чем больше стеснения и строгости, тем больше проти-

водействия будет, а редкое искание у настойчивых и сильных людей не венчается успехом. К тому же арестантская партия действует артелью, в ней сто голов и сто умов.

Приходили в ссылку и на каторгу рабочие люди слабыми, болезненными, отвыкшими от труда, а некоторые даже и вовсе к нему не способными, но, что всего важнее, большая часть из них была глубоко испорчена нравственно. Иные пришли сюда, за болезнями и остановками, на четвертый год по выходе из России, но во всеоружии долгого опыта. Следовало приспособлять их к работе: все это были мастера, но на особую статью, все это такие рабочие, каких уже в других местах было не встретить.

С сожалением следует признать, что и сегодня характер этих отношений не меняется. Язва слишком застарела для того, чтобы прочить ей благоприятный исход. Следующий вопрос можно было бы задать в тюрьме и XVIII и XXI в.: «Как вы водку в тюрьме достаете?» — и получить одинаковый ответ: «Штоф водки стоит на воле 80 копеек, дам солдату 1 рубль 60 копеек, он и принесет». Иначе не было и не будет. Бывалые заключенные утверждают: «Арестантское дело такое, не согласен один, другого попроси, этот заупрямился, третьего попробуй. Четвертый обязательно соблазнится. Не было такого случая, чтобы четыре солдата все вместе каменные были, не брали взятки».¹⁴

Во второй половине XIX в. в связи с изменением общественно-политических и социально-экономических отношений в России, обострением криминогенной обстановки в государстве возникла необходимость проведения кардинальных реформ в правоохранительной системе. Отдельные попытки совершенствования тюремной системы предпринимались еще в дореформенный период (Александром I в 1808 г. и Николаем I в 1843 г.), однако они не были реализованы.

В процессе реформирования был принят Закон Госсювета от 27 февраля 1879 г. «Об учреждении в составе МВД Главного тюремного управления».

¹⁴ Максимов С.В. Указ. соч. С. 20–78.

На Управление возлагалось заведование всеми местами заключения гражданского ведомства, пересыльной частью, а также воспитательно-исправительными заведениями для несовершеннолетних преступников.

Первое, за что взялось новое подразделение министерства — надлежащее устройство тюремных помещений. В связи с тем, что денег, выделяемых правительством на эти цели, явно не хватало, сооружение новых тюремных зданий было ограничено крайней необходимостью, а упор был сделан на приспособление под тюремные помещения уже существовавших строений. За 1879—1889 гг. на новые постройки было потрачено более 3 млн. руб. (в том числе 1,4 млн. руб. на сооружение Санкт-Петербургской одиночной тюрьмы), а на приспособление и переустройство существующих зданий — до 4,4 млн. руб. Для удешевления построек подрядная система во многих случаях заменялась хозяйственной и, где представлялось возможным, применялся труд арестантов.

К 1890 г. вновь было отстроено 11 тюремных зданий и перестроено или подверглось капитальному ремонту 57 зданий. На 27 % увеличилось количество тюремных надзирателей (с 4478 человек в 1879 г. до 5684 в 1899 г.). В 1888 г. на одного надзирателя приходилось 13,7 арестанта.¹⁵

Значительно улучшился социальный статус и материальное положение тюремных служащих:

- должности тюремных смотрителей упразднены и взамен их учреждены должности начальников тюрем, обладающих распорядительной и дисциплинарной властью и ответственных за порученное им дело;
- начальники тюрем выведены из подчинения полиции;
- в отдельных местностях охрана мест заключения возложена на тюремных надзирателей;

¹⁵ Люблинский П. И. Международные съезды по вопросам уголовного права. Петроград, 1915. С. 69.

- службу тюремных надзирателей приравнивали к государственной службе;
- оклады денежного содержания администрации значительно увеличили;
- производилась оплата за съем квартиры;
- разрешено назначать офицеров армии на должности в тюремной администрации с оставлением их на действительной военной службе, предоставлением им права носить военный мундир и участвовать в эмеритальной кассе военного ведомства;
- за безупречную службу в течение пяти лет выплачивалось добавочное жалование в размере $1/3$ оклада, после 10 лет службы — $2/3$, после 15 лет службы — двойной оклад;
- во время нахождения в тюремной страже они освобождены от призыва в войска и на учебные сборы;
- выдавалось государственное обмундирование установленного образца;
- имели право на пенсию по сокращенным срокам службы.¹⁶

1.2 Сущность понятия коррупции

В российском социуме более адекватным ситуации является понимание коррупции как разрушения нормального осуществления регулирования и решений проблем в различных сферах деятельности.

Нормальным осуществлением можно считать то, которое описано в законах и декларируемых целях деятельности органов власти и должностных лиц.

Коррупцией поэтому следует считать осуществляемое любыми способами и при любых условиях извлечение выгоды в корыстных целях из своего социального статуса или положения в системе государственной власти, в частном бизнесе, в некоммерческой или общественной сфере.

¹⁶ Саломон А. П. Указ. соч. С. 14.

Коррупцией в этом смысле следует признавать не только незаконные, но и неэтичные и аморальные действия, а также действия, признаваемые в нашем обществе несправедливыми.

Безусловно, юридически наказуемыми могут являться только действия, нарушающие нормы закона, но коррупция ими не исчерпывается: возможность юридической квалификации коррупционных действий не должна быть единственным ее признаком

В советское время, несмотря на то, что с середины 1950-х годов до 1986 г. регистрируемые должностные хищения государственного имущества возросли в 2,5, взяточничество — в 25 раз, считалось, что коррупция характерна только для буржуазного государства и общества (подкуп чиновников и общественно-политических деятелей, дача взяток и т. д.).

Как у сложного социального явления, у коррупции не существует единого канонического определения. Социологи, специалисты по управлению, экономисты, юристы и просто граждане по-разному трактуют это понятие. Социологи, например, могут утверждать, что коррупция это *«отказ от ожидаемых стандартов поведения со стороны представителей власти ради незаконной личной выгоды»*. Такое утверждение оказывается и слишком узким (коррупция может быть и в частных корпорациях), и слишком широким. Действительно, определение не указывает, в какой сфере действуют представители власти.

Но по расплывчатости определения с социологами конкурируют специалисты по государственному управлению, согласно которым коррупция это: *«Несанкционированное, как правило, осуждаемое, действие в целях получения какой-нибудь значительной личной выгоды»*. Под это определение подходит вообще большинство преступлений, перечисленных в Уголовном кодексе РФ.

Юристы могут сформулировать точнее: *«В широком смысле слова коррупция — это социальное явление, поразившее публичный аппарат управления, выражающееся в разложении власти, умышленном использовании госу-*

дарственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах». Но тут за пределы явления выкинута коррупция в корпорациях.

Коррупция в переводе с латинского (*corruptio*) означает «подкуп, порча, упадок».¹⁷ Как указывает В. В. Лунеев, коррупция представляет собой взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе, ведущее к нарушению обязанностей, возложенных по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений, и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других.¹⁸ В Большом юридическом словаре коррупция понимается как общественно опасное явление в сфере политики или государственного управления, выражающееся в умышленном использовании представителями власти своего служебного статуса для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ в любой форме, а равно подкуп этих лиц.¹⁹

В соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»²⁰ под *коррупцией* понимают:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо не-

¹⁷ Толковый словарь иностранных слов / Сост. Н. Л. Шестернина. М., 1998. С. 157.

¹⁸ Лунеев В. В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. М., 1999. С. 271.

¹⁹ Большой юридический словарь. М., 2000. С. 288.

²⁰ Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6228.

законное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в пункте «а», от имени или в интересах юридического лица.

В толковом словаре С. И. Ожегова коррупция определяется как подкуп взятками, продажность должностных лиц, политических деятелей.

Характерным признаком коррупции является конфликт между действиями должностного лица и интересами его работодателя либо конфликт между действиями выборного лица и интересами общества. Многие виды коррупции аналогичны мошенничеству, совершаемому должностным лицом, и относятся к категории преступлений против государственной власти. Как у всякого сложного социального явления, у коррупции не существует единственного канонического определения. Коррупция существует постольку, поскольку должностное лицо может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия или непринятия тех или иных решений. В число таких ресурсов могут входить бюджетные средства, государственная или муниципальная собственность, государственные заказы или льготы и т. д. Собирая штрафы, налоги или иные предусмотренные законом платежи, должностное лицо также распоряжается не принадлежащими ему ресурсами: если штраф (сбор) законен, то его собственник — государственная казна, если незаконен — то это собственность того лица, которого пытается обобрать должностное лицо.

В юридической литературе по рассматриваемой проблеме отмечается, что отсутствие единого научно обоснованного подхода к содержанию понятия «коррупция» и четкого законодательного закрепления его определения препятствует правильному формированию государственной стратегии и политики противодействия коррупции в России, тем самым изначально обрекая их реализацию на неудачу.²¹

²¹ *Балашова Н.* Меры противодействия коррупции // Наука. Культура. Общество. 2007. № 4. С. 82–89.

Исследователь данной проблемы Я. Кузьминов различает коррупцию в широком и узком смысле. Первая связана с нарушением должностным лицом своих обязанностей ради материального вознаграждения, вторая — со взяточничеством и чиновничьим предпринимательством.²²

Ученые-правоведы указывают на то, что в узком смысле коррупция представляет собой совокупность составов правонарушений, предусмотренных в законодательстве Российской Федерации и отличающихся таким важным квалифицирующим признаком, как использование должностным лицом своего публичного статуса в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах, должностное злоупотребление.²³

В научной теории различают бытовую, деловую коррупцию и коррупцию верховной власти. Бытовая коррупция порождается взаимодействием рядовых граждан и чиновников. В нее входят различные подарки от граждан и услуги должностному лицу и членам его семьи. К этой категории также относится кумовство (непотизм). Деловая коррупция возникает при взаимодействии власти и бизнеса. Коррупция верховной власти относится к политическому руководству в демократических системах. Она касается стоящих у власти групп, недобросовестное поведение которых состоит в осуществлении политики в своих интересах и в ущерб интересам избирателей.

В зависимости от выбранного основания коррупционные действия (поведение) могут быть разделены на бюрократическую и политическую коррупцию; принудительную и согласованную, централизованную и децентрализованную,²⁴ чисто уголовную (в основном экономического характера) и

²² Кузьминов Я. Говорим — власть, подразумеваем — коррупция // Московские новости. 1999. № 45. 23–29 ноября. С. 10.

²³ Аминов Д. И., Гладких В. И., Соловьев К. С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути его преодоления. М., 2002. С. 369.

²⁴ Ожиганов Э. Н. Понятие и структура коррупции // Социология власти: Информационно-аналитический бюллетень. № 1; Социальные права российских граждан и их реализация. М.: Изд-во РАГС, 1999.

политическую, которую, в свою очередь, делят на отклоняющееся и преступное поведение.²⁵

В зависимости от сферы деятельности различают следующие виды коррупции: коррупция в сфере государственного управления; парламентская коррупция; коррупция на предприятиях. В зависимости от иерархического положения государственных служащих коррупция подразделяется на верхушечную и низовую.²⁶

Рассматривая данную проблему, необходимо отметить диссертационные исследования В. В. Астанина²⁷ и Е. И. Головановой,²⁸ которые носят историко-правовой характер, хотя в них исследуется период XVI—XIX вв. Ученые приходят к выводу, что коррупция как социальное явление была присуща государственно-служебным отношениям на протяжении всей истории существования аппарата государственного управления в России; они заключают, что победить коррупцию только мерами законодательного ограничения невозможно, что ее масштабы зависят от социально-политической и экономической ситуации — чем острее социальные противоречия в государстве, тем шире размах коррупции. Эти, как и другие исследователи, сосредотачивают внимание на том, что причинами коррупции в первую очередь становится слабость политической власти, противоречия и запоздалость законодательных решений.

Б. В. Волженкин раскрывает механизм коррупционного поведения в рамках квалификации преступлений, связанных с должностными правонарушениями, отмечает, что характерными проявлениями коррупции в России являются совмещение государственными чиновниками должностей в органах власти и в коммерческих структурах; практика распределения государственных

²⁵ Катаев Н. А., Сердюк Л. В. Коррупция (уголовно-правовой и криминологический аспект). Уфа: ВЭГУ; УВШ МВД РФ, 1995.

²⁶ Яни П. С., Григорьев В. А., Трунцевский Ю. В., Юлин Б. А., Дорошин В. В. Коррупция в налоговой сфере. М., 2002. С. 13.

²⁷ Астанин В. В. Коррупция и борьба с ней в России второй половины XVI — XX вв.: криминологическое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

²⁸ Голованова Е. И. Правовые основы борьбы с коррупцией в России в XVI—XIX вв. (историко-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

ных финансовых ресурсов. Большинство специалистов сходятся на том, что основными причинами высокой коррупции является двусмысленные законы; незнание или непонимание законов населением, что позволяет должностным лицам произвольно препятствовать осуществлению бюрократических процедур или завышать надлежащие выплаты; зависимость стандартов и принципов, лежащих в основе работы бюрократического аппарата, от политики правящей элиты; профессиональная некомпетентность бюрократии; кумовство и политическое покровительство, которые приводят к формированию тайных соглашений, ослабляющих механизмы контроля над коррупцией; отсутствие единства в системе исполнительной власти, т. е. регулирование одной и той же деятельности различными инстанциями; низкий уровень участия граждан в контроле над государством; низкий уровень заработной платы в государственном секторе по сравнению с частным сектором; государственное регулирование экономики; зависимость граждан от чиновников, монополия государства на определенные услуги; оторванность бюрократической элиты от народа; экономическая нестабильность, инфляция; этническая неоднородность населения; низкий уровень экономического развития (ВВП на душу населения); неанглосаксонская система права; религиозная традиция; культура страны в целом.

Как указывает С. В. Петраков, коррупция в органах государственной власти России достигла таких размахов, что вышла на уровень общенациональной угрозы, борьба с которой должна являться консолидированной, как это определено в Концепции национальной безопасности Российской Федерации.²⁹ Причины коррупционных проявлений в органах государственной власти и местного самоуправления обусловлены рядом негативных социальных факторов экономического, идеологического и духовно-нравственного характера, а также недостатками в деятельности органов государственной

²⁹ *Петраков С. В.* Проблемы противодействия коррупции в органах законодательной власти. Закон: стабильность и динамика. М., 2007. С. 313.

власти, осуществляющих противодействие коррупции.³⁰ Условия для коррупции создаются неполнотой и бессистемностью правовой базы противодействия коррупции, а также дефектами правовых норм, оставляющими простор для коррупционных проявлений.³¹

Так, например, коррупция имеет различные объективированные формы своего проявления.

Как показывает анализ практики борьбы с коррупцией, деятельность органов исполнительной власти больше других органов власти подвержена коррупции, так как она осуществляет оперативное управление материально-техническими, экономическими, финансовыми, информационными, кадровыми и иными ресурсами.³²

При функционировании государственной собственности отдельные индивиды реализуют свои личные интересы и цели через участие в той или иной организации, стремясь максимально использовать ее возможности и свое положение в ней. В современной литературе это явление связывается с понятием оппортунизма и принимает форму коррупции. Данное явление присуще государственному управлению вообще и известно с давних пор.

Несмотря на постоянную борьбу с коррупцией, она выступает неотъемлемым спутником государственной власти.

Как указывает Е. М. Примаков, коррупция практически не поддается прямой оценке, хотя и существуют методики косвенного определения ущерба от нее. Нижняя граница только прямых экономических потерь, связанных с нею, ежегодно составляет около 20 млрд. долл. Соответственно не выполняются социальные программы, отвлекаются колоссальные средства от целей общественного развития, закрепляется и увеличивается имущественное неравенство.³³

³⁰ Тихомиров Ю. А., Трикоз Е. Н. Право против коррупции // Журнал российского права. 2007. № 5 (125). С. 40–42.

³¹ Трикоз Е. Н., Цирин А. М. Правовые меры противодействия коррупции // Журнал российского права. 2007. № 9 (129). С. 159.

³² Четвериков В. В. Административно-правовые меры противодействия коррупции в деятельности исполнительной власти // Право и политика. 2008. № 2. С. 304.

³³ Примаков Е. М. О борьбе с коррупцией в России // URL: <http://www.hse.ru/science/reports/prim9910.htm>.

В. Т. Рязанов отмечал, что собственность общества (в виде государственной собственности) используется не в его интересах, а в интересах частных социальных субъектов, противоречие между общественными интересами и интересами частными, в том числе и чиновников как частных лиц разрешается не в пользу общества. Отсюда и невозможность полной реализации потенциала государственной собственности как основы, необходимой для обеспечения общественных интересов. В России с ее традиционно сильным институтом государства все это имеет особую актуальность. Централизация и доминирование государственной власти в общественной жизни связаны с целым комплексом исторических, геополитических, экономических, национальных и социальных факторов.³⁴

Коррупция включает разнообразные противоправные деяния, состоящие в принятии государственным служащим лично или через посредников имущественных благ, осуществление государственным служащим должностных злоупотреблений с использованием своего статуса, а также подкуп государственного служащего физическими или юридическими лицами.

Таким образом, коррупция в России является системным явлением; эффективная борьба с ней возможна только при использовании комплекса экономических, политических, правовых, социальных и информационно-пропагандистских мер.

Для создания современных административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы необходима разработка административно-правовых средств, которые бы учитывали социальную сущность такого явления, включали в себя комплекс мероприятий информационного характера, содержали административно-правовые средства охраны прав и законных интересов граждан и хозяйствующих субъектов, вовлеченных в исполнительно-распорядительную деятельность государственных служащих.

³⁴ Рязанов В. Т. Экономическое развитие России. СПб., 1998.

1.3 Виды и формы коррупционных отношений

В зависимости от типов взаимодействия субъектов в научной литературе выделяют следующие виды коррупции.

Бытовая коррупция порождается взаимодействием рядовых граждан и чиновников. Она может выражаться в подношении гражданами различных подарков и оказании услуг должностному лицу и членам его семьи. К этой категории также относится кумовство.

Деловая коррупция возникает при взаимодействии власти и бизнеса. Например, в случае хозяйственного спора стороны могут стремиться заручиться поддержкой судьи с целью вынесения решения в свою пользу.

Коррупция верховной власти относится к политическому руководству и верховным судам в демократических системах. Она касается стоящих у власти групп, недобросовестное поведение которых состоит в осуществлении политики в своих интересах и в ущерб интересам избирателей.³⁵

Известный ученый в рамках социологии коррупции С. Алатас различает коррупцию как сделку (*транзактивную*) и коррупцию как вымогательство (*экстортивную*).³⁶ Первая основана на взаимном соглашении между донором и реципиентом с целью получения выгод обеими сторонами, а вторая влечет за собой отдельные формы принуждения и, как правило, основана на стремлении избежать некоторых форм ущерба, причиняемого либо донору, либо близким ему людям. Согласно подходу С. Алатаса другие типы коррупции близки или являются побочным продуктом транзактивной и экстортивной коррупции.

Рассмотрим эти возможные производные типы.

1. *Оборонительная* коррупция является противоположностью экстортивной коррупции.

³⁵ Андрианов В. Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления. М., 2009. С. 40–41.

³⁶ Alatas S. H. Corruption: Its Nature, Causes and Consequences. Aldershot: Avebury, 1990. Ch. 1.

2. *Инвестиционная* коррупция предполагает такое оказание услуг должностному лицу или подношение ему подарка, которое не связано с извлечением личной выгоды для дарителя в настоящее время, но подразумевает возможность возникновения ситуаций в будущем, когда наступит нужный момент и в обмен на оказанную услугу или подарок даритель потребует от должностного лица оказания ему особого предпочтения в решении какого-либо вопроса.

3. *Непотическая* коррупция связана с неоправданным назначением на должность в органы государственной службы друзей или родственников или оказанием особенного предпочтения им.

4. *Аутогенная* коррупция вовлекает только одного человека, который выигрывает, например, оттого, что получил доступ к определенной информации раньше других людей.

5. *Поддерживающая* коррупция описывает действия, предпринятые кем-либо для защиты и усугубления уже существующей коррупции, часто с использованием интриг либо даже силы.

Основное преимущество типологии С. Алатаса заключается в том, что деление коррупции на типы не зависит от преобладающих в обществе нравственных условностей и норм. Она может дополняться множеством других видов коррупции, в зависимости, например, от ее масштабов, уровня (от местного до национального) и т. д. Однако в исследовательской литературе особое внимание уделяется еще двум важным типам коррупции, дополняющим базовую типологию — *институциональной* и *политической*. Институциональная коррупция связана с поиском выгод от функционирования институтов (таких, как политические партии).³⁷ Политическая коррупция имеет место в общественном секторе либо на пересечении интересов общественного и частного секторов (например, в ситуации, когда политики используют свой привилегированный доступ к ресурсам, незаконно присваивая выгоды

³⁷ Тимофеев Л. М. Институциональная коррупция. М., 2000. С. 76.

от их употребления). И институциональная, и политическая коррупция, как правило, представляют собой разновидности транзактивной коррупции.

Достаточно распространена в России политическая коррупция — коррупционные (или связанные с коррупцией) формы политической борьбы правящих или оппозиционных элит, партий, групп, корпораций или отдельных лиц за власть. Политическая коррупция связана с получением должностными лицами политических выгод, с прорывом во власть и последующим ее использованием для своего обогащения в той или иной форме.

В российском социуме более адекватным ситуации является понимание коррупции как разрушения нормального осуществления регулирования и решений проблем в различных сферах деятельности.

Нормальным осуществлением можно считать то, которое описано в законах и декларируемых целях деятельности органов власти и должностных лиц.

Коррупцией поэтому следует считать осуществляемое любыми способами и при любых условиях извлечение выгоды в корыстных целях из своего социального статуса или положения в системе государственной власти, в частном бизнесе, в некоммерческой или общественной сфере.

Коррупцией в этом смысле следует признавать не только незаконные, но и неэтичные и аморальные действия, а также действия, признаваемые в нашем обществе несправедливыми.

Безусловно, юридически наказуемыми могут являться только действия, нарушающие нормы закона, но коррупция ими не исчерпывается: возможность юридической квалификации коррупционных действий не должна быть единственным ее признаком

Проявления политической коррупции многообразны и постоянно меняются, адаптируясь к появляющимся нормам законодательства и социальным условиям. Примером может служить печать листовок, с нарушениями агитирующих за того или иного кандидата, в период избирательной кампании. Избирательная комиссия соответствующего уровня в некоторых случаях

с использованием судов получает возможность снять такого кандидата с выборов. Но это фактически приводит к поддержке его конкурента.

На тех же выборах отказ по формальным основаниям в регистрации того или иного кандидата, например, из-за нарушений в его подписных листах. При этом у конкурентов те же особенности заполнения подписных листов не признаются нарушениями.

Институциональная коррупция в законотворчестве. Принятие закона, реализующего интерес той или иной корпорации в ущерб общественным и государственным.

Институциональная коррупция в исполнительной власти. Принятие решений органами политического управления в интересах отдельных частных бизнесов в ущерб общественным и государственным интересам.

Во всех этих случаях никогда невозможно однозначно и объективно квалифицировать то или иное действие, как коррупционное или некоррупционное.

Примером может служить принятие закона в интересах крупной частной корпорации.

Свидетельствами того, что в этом действии нет коррупции, является то, что закон решает ту или иную общественную или государственную проблему, а другой корпорации, которая могла бы принять участие в решении этой проблем просто не существует.

Свидетельствами того, что в этом действии есть коррупция, могут являться высокая стоимость услуг этой корпорации, недопущение к предоставлению тех же услуг других корпораций, помощь отдельной корпорации в ситуации финансовых или других проблем в ее развитии.

Политическая коррупция в силу информационной закрытости этой сферы в нашей стране не обсуждается публично, поэтому ее признаки не стали настолько определенными, чтобы можно было с достаточным уровнем объективности квалифицировать те или иные действия политиков, как коррупционные.

По этой причине, а также поскольку коррупция выгодна, она в политике стала в нашей стране, фактически, не исключением из нормы, а самой социальной нормой, своеобразным стилем политической деятельности, от которого невозможно отказаться без ухода из политики.

Иначе говоря, российские политики не используют коррупцию только тогда, когда это не требуется по развитию ситуации. Но когда это развитие предполагает возможность использования коррупции для достижения политических целей, эту возможность практически всегда реализуют.

Политическая коррупция сейчас активно используется для манипулирования общественным мнением и результатами голосований на выборах, для победы в конкуренции политических сил и политических лидеров, для реализации с помощью политики частных интересов в экономической деятельности.

При таком использовании коррупции, вполне возможно, что одни коррупционеры уберут из политики и госуправления других коррупционеров, чтобы самим было легче в дальнейшем заниматься коррупцией.

И такие действия политиков могут быть объяснены обществу как политический переворот, как смена правительства, как замена его некоррупцированным правительством.

Но скорее при таком развитии ситуации новое правительство тоже окажется коррупцированным. Просто доступ к коррупционным ресурсам получают другие политики и государственные деятели.

Данный вид коррупции разрушает фундаментальные демократические процессы и основательно подрывает политические и правовые устои власти и ее авторитет. Опасность политической коррупции возрастает еще и потому, что она в наименьшей степени подпадает под определение.

Ее формы:

- коррупционный лоббизм;
- коррупционный фаворитизм;
- коррупционный протекционизм;

- тайные взносы на политические цели;
- взносы на выборы с последующей расплатой государственными должностями;
- использование административного ресурса (в организации доступа к СМИ, в организации давления на бизнес-структуры во время избирательной кампании, на органы внутренних дел);
- прямой (деньги или подарки, чтобы избиратели голосовали, как надо) и не прямой подкуп (через благотворительные фонды или через раздачу обещаний в виде контрактов).

Являясь системной характеристикой, коррупция проявляется в самых различных формах:

Взятничество — это получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц. Сюда же можно отнести *незаконные пожертвования и вклады*.

Злоупотребление должностными полномочиями — это использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Формой злоупотребления может быть *вымогательство* — принуждение человека заплатить деньги или предоставить другие ценности в обмен на действие или бездействие.

Незаконное участие в предпринимательской деятельности — это учреждение должностным лицом организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность, либо участие в управлении такой организацией лично или через доверенное лицо вопреки запрету, установленному законом, если эти деяния связаны с предоставлением такой организации льгот и преимуществ или с покровительством в иной форме.

К уголовным преступлениям также относится покупка голосов избирателей (хотя некоторые считают ее не формой коррупции, а видом недобросовестной избирательной кампании).

Уголовный кодекс РФ (УК РФ)³⁸ предусматривает следующие виды наказания за взяточничество: ст. 204 «Коммерческий подкуп» (максимальное наказание — лишение свободы на срок до двенадцати лет), ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями» (максимальное наказание — лишение свободы на срок до десяти лет), ст. 290 «Получение взятки» (максимальное наказание — лишение свободы на срок до пятнадцати лет), ст. 291 «Дача взятки» (максимальное наказание — лишение свободы на срок до двенадцати лет), ст. 292 «Служебный подлог» (максимальное наказание — лишение свободы на срок до четырех лет) и др. Весьма широкие рамки уголовного закона отчетливо проявляются, например, в альтернативных санкциях статей УК РФ, а также в относительно определенных санкциях ряда этих статей с амплитудой сроков лишения свободы в три, пять и более лет. Наличие таких санкций позволяет недобросовестным судьям использовать полномочия по определению вида и размера наказания для личного обогащения путем получения взяток.

Коррупция-проступок, несмотря на то, что она не является уголовно-наказуемой (надо доказать, что проступок является взяткой, злоупотреблением и т. д.), наносит не меньший вред государственной службе. Этот вид коррупции весьма разнообразен, так как возникает, когда у чиновника появляется возможность распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами, принимая или не принимая те или иные решения. От того, какими ресурсами и возможностями обладает чиновник, и зависят проявления форм коррупции-проступка. Они могут проявляться в виде:

- *вознаграждения за получение выгодных контрактов* в форме оплаты якобы консультационных услуг, установления непомерно высоких гонораров за публикации или лекции, уменьшения арендной

³⁸ Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

платы, банковской ссуды на льготных условиях, в форме продажи товаров по заниженной цене или наоборот, покупки товаров по завышенной цене и т. д.;

- *получения «комиссионных» («откатов») за размещение государственных заказов;*
- *поездов в заграничные командировки, на отдых и лечение за счет заинтересованных в решении вопросов партнеров;*
- *вознаграждений за ускоренное решение вопросов, выдачу документов;*
- *неправомерное вмешательство в деятельность других государственных органов, организаций, учреждений, а также коммерческих и некоммерческих организаций;*
- *использование в личных или групповых интересах информации, полученной при выполнении служебных обязанностей, если такая информация не подлежит официальному распространению;*
- *необоснованный отказ в предоставлении информации физическим и юридическим лицам, предоставление которой предусмотрено законом; предоставление неполной или передача недостоверной информации;*
- *оказание неправомерного предпочтения физическим лицам, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам в предоставлении публичных услуг, а также в оказании содействия в осуществлении предпринимательской деятельности;*
- *требование от физических и юридических лиц информации, предоставление которой этими лицами не предусмотрено законом;*
- *нарушение установленного законом порядка рассмотрения обращений физических и юридических лиц;*
- *предоставления преимуществ при поступлении и продвижении по государственной службе родственников, друзей, знакомых, так называемый кадровый протекционизм;*

- *использование* государственным служащим *своих служебных полномочий* при решении разнообразных вопросов, связанных с удовлетворением материальных потребностей служащего либо его родственников;
- *дарение подарков и оказание неслужебных услуг* вышестоящим должностным лицам, за исключением символических знаков внимания и протокольных мероприятий;
- *фаворитизм (патронаж, nepотизм)* — назначение услуг или предоставление ресурсов родственникам, знакомым, друзьям, политическим союзникам, соплеменникам, единоверцам и т. д.);
- *кlienтелизм* (обмен услугами по принципу «ты — мне, я — тебе»).

1.4 Причины и последствия коррупционной деятельности

Коррупция, ее масштабы, специфика и динамика — следствие общих политических, социальных и экономических проблем страны. Коррупция всегда увеличивается, когда страна находится в стадии модернизации.

Связь между коррупцией и порождающими ее проблемами двусторонняя. С одной стороны, эти проблемы усугубляют коррупцию, а их решение может способствовать уменьшению коррумпированности. С другой стороны, масштабная коррупция консервирует и обостряет проблемы переходного периода, мешает их решению. Отсюда следует, что, во-первых, уменьшить и ограничить коррупцию можно, только одновременно решая проблемы, ее порождающие; и, во-вторых, решению этих проблем будет способствовать противодействие коррупции со всей решительностью и по всем направлениям.

Политические причины коррупции — доминирующая роль бюрократии в государственном управлении и рентоориентированное поведение политиков. В современной российской политике, госуправлении, экономике и социальной сфере коррупция стала нормой совершения социальных действий, что является отклонением от общепринятых мировых ценностей и приоритетов в

демократиях. Эти социальные нормы во многом неформальны и не осознаются субъектами социальных взаимодействий, потому что реально деятельность индивидов осуществляется в соответствии именно с этими, а не с юридическими нормами или нормами морали. Для противодействия такой коррупции нужно менять социальные нормы взаимодействий граждан с органами власти, чтобы они позволяли решать реальные проблемы граждан в соответствии с общепринятыми ценностями и нормами современных демократических политических режимов, а также отказываться от этоса коррупции.

Экономические причины коррупции — это, прежде всего, низкие заработные платы государственных служащих, а также их высокие полномочия влиять на деятельность фирм и граждан. Коррупция расцветает всюду, где у чиновников есть широкие полномочия распоряжаться какими-либо дефицитными благами. Особенно это заметно в развивающихся и в переходных странах, но проявляется и в развитых странах. Например, в США отмечено много проявлений коррупции при реализации программы льготного предоставления жилья нуждающимся семьям.

Институциональными причинами коррупции считаются высокий уровень закрытости в работе государственных ведомств, громоздкая система отчетности, отсутствие прозрачности в системе законотворчества, слабая кадровая политика государства, допускающая распространение синекур и возможности продвижения по службе вне зависимости от действительных результатов работы служащих.

Социально-культурными причинами коррупции являются деморализация общества, недостаточная информированность и организованность граждан, общественная пассивность в отношении своеволия «власть имущих».

В тех странах, где действуют все три группы факторов (это, прежде всего, развивающиеся и постсоциалистические страны), коррупция наиболее высока. Напротив, в странах западноевропейской цивилизации эти факторы выражены гораздо слабее, поэтому и коррупция там более умеренная.

Для объяснения причин и сущности коррупционных отношений экономисты обычно используют уже рассмотренную модель «поручитель (принципал) — исполнитель (агент) — опекаемый (клиент)».

Условно все причины коррупции можно поделить на шесть больших групп (таблица 1).

Таблица 1

Факторы коррупции

Группа факторов	Факторы
<i>Фундаментальные</i>	Несовершенство экономических институтов и экономической политики; несовершенство системы принятия политических решений, неразвитость конкуренции, чрезмерное государственное вмешательство в экономику, монополизация отдельных секторов экономики, контроль государства над ресурсной базой, низкий уровень развития гражданского общества, неэффективность судебной системы
<i>Правовые</i>	Слабость закона, отсутствие ясной законодательной базы и слишком частое изменение экономического законодательства, несоблюдение норм международного права, неадекватные меры наказания за коррупционные сделки, возможность влияния на судебные решения, наличие норм, позволяющих субъективную трактовку нормативных актов
<i>Организационно-экономические</i>	Слабость системы контроля над распределением государственными (в особенности — природными) ресурсами, трудности управления большой территорией, громоздкий и неэффективный бюрократический аппарат, относительно низкая оплата труда служащих, дискриминация в доступе к инфраструктурным сетям, жесткий торговый протекционизм (тарифные и нетарифные барьеры), прочие формы дискриминации
<i>Информационные</i>	Непрозрачность государственного механизма, информационная асимметрия, отсутствие реальной свободы слова и печати, наличие оффшорных зон, отсутствие исследований проблемы коррупции
<i>Социальные</i>	Клановые структуры, традиции nepотизма, эксплуатация «дружеских связей», «блат», традиция «дарения» подарков-взятки, низкий уровень грамотности и образования
<i>Культурно-исторические</i>	Сложившаяся система норм бюрократического поведения; массовая культура, формирующая снисходительное отношение к коррупции; особенности исторического развития; придание малого значения понятиям честности и чести

К общим проблемам, порождающим коррупцию, относятся те, которые свойственны большинству стран, находящихся в стадии модернизации. Важнейшие из этих проблем — трудности преодоления наследия тоталитарно-

го периода, экономический упадок и политическая нестабильность, неразвитость и несовершенство законодательства; неэффективность институтов власти, слабость гражданского общества, отрыв общества от власти, неукорененность демократических политических традиций.

Социально-психологические условия коррупции. Морально-психологическая атмосфера в обществе серьезно влияет на уровень коррупции. Большинство чиновников рано или поздно сталкиваются с обстоятельствами, в которых они впервые должны делать выбор: принимать или не принимать коррупционное решение. Появление этих обстоятельств зависит как от общих проблем и условий, порождающих коррупцию, так и от социально-психологических факторов.

Среди наиболее распространенных мотивов — компенсация за ощущаемый чиновником ущерб, связанный с прохождением службы. К потере нравственного иммунитета подталкивают: ощущение нестабильности; низкая зарплата, не соответствующая квалификации и ответственности работы; несправедливость при продвижении по службе; хамство или некомпетентность начальника. Бороться с этим можно, соответствующим образом меняя систему государственной службы.

Принятие первого коррупционного решения может облегчаться информационной средой, окружающей чиновника. Честный чиновник, может начать воспринимать себя белой вороной, неудачником, которому даже взятки никто не предлагает. Важная особенность социально-психологического климата в обществе, способствующая процветанию коррупции, — двойной моральный стандарт. С одной стороны, коррупция, особенно верхушечная, считается общественно-неприемлемой. Это всячески поддерживается и обыденной моралью, и прессой, и политической практикой, эксплуатирующей антикоррупционную тематику. С другой стороны, коррупция, особенно низовая, является принимаемой «по умолчанию» частью быта. Продолжают существовать зоны, почти закрытые для действий правоохранительных орга-

нов. Обвинения в коррупции стали настолько обыденными, что грань между нормой и отклонением стирается.

Чиновник может стать коррупционером не только после принятия критического решения, но и в результате плавного перехода от действий «пограничного» характера к преступным. Это облегчается тогда, когда не налажены четкие технологии управления, принятия решений, когда размыты полномочия и сферы ведения. В переходные периоды плавное вползание в коррупцию облегчается также следованием устаревшим, но еще действующим традициям, культурным стереотипам.

Коррупция оказывает разлагающее влияние на все стороны жизни. Описываемые ниже негативные последствия коррупции в большей или меньшей степени уже проявляются сейчас в России.

Экономические последствия коррупции:

1. Расширяется теневая экономика. Это приводит к уменьшению налоговых поступлений и ослаблению бюджета. Как следствие — государство теряет финансовые рычаги управления экономикой, обостряются социальные проблемы из-за невыполнения бюджетных обязательств.

2. Нарушаются конкурентные механизмы рынка, поскольку часто в выигрыше оказывается не тот, кто конкурентоспособен, а тот, кто незаконно смог получить преимущества. Это влечет за собой снижение эффективности рынка и дискредитацию идей рыночной конкуренции.

3. Замедляется появление эффективных частных собственников, в первую очередь — из-за нарушений в ходе приватизации, а также искусственных банкротств, как правило, сопряженных с подкупом чиновников. Последствия те же, что и в п. 2 данного перечня.

4. Неэффективно используются бюджетные средства, в частности — при распределении государственных заказов и кредитов. Это еще больше усугубляет бюджетные проблемы страны.

5. Повышаются цены за счет коррупционных «накладных расходов». В итоге страдает потребитель. Здесь уместно вспомнить утверждение о том,

что главной жертвой коррупции всегда является верховный принципал — народ.

6. У агентов рынка появляется неверие в способность власти устанавливать, контролировать и соблюдать честные правила рыночной игры. Ухудшается инвестиционный климат, и, следовательно, не решаются проблемы преодоления спада производства, обновления основных фондов.

7. Расширяются масштабы коррупции в неправительственных организациях (на фирмах, предприятиях, в общественных организациях). Это ведет к уменьшению эффективности их работы, а значит, снижается эффективность экономики страны в целом.

Социальные последствия коррупции:

1. Отвлекаются колоссальные средства от целей общественного развития. Тем самым обостряется бюджетный кризис, снижается способность власти решать социальные проблемы.

2. Закрепляются и увеличиваются резкое имущественное неравенство, бедность большей части населения. Коррупция подстегивает несправедливое перераспределение средств в пользу узких групп за счет наиболее уязвимых слоев населения.

3. Дискредитируется право как основной инструмент регулирования жизни государства и общества. В общественном сознании формируется представление о беззащитности граждан и перед преступностью, и перед лицом власти.

4. Коррупционность правоохранительных органов способствует укреплению организованной преступности. Последняя, срашиваясь с коррупционными группами чиновников и предпринимателей, усиливается еще больше с помощью доступа к политической власти и возможностям для отмыывания денег.

5. Увеличивается социальная напряженность, бьющая по экономике и угрожающая политической стабильности в стране.

Политические последствия коррупции:

1. Происходит смещение целей политики от общенационального развития к обеспечению властвования тех или иных кланов.
2. Уменьшается доверие к власти, растет ее отчуждение от общества. Тем самым ставятся под угрозу любые благие начинания власти.
3. Падает престиж страны на международной арене, растет угроза ее экономической и политической изоляции.
4. Профанируется и снижается политическая конкуренция. Граждане разочаровываются в ценностях демократии. Возникает разложение демократических институтов.
5. Увеличивается риск крушения нарождающейся демократии по пространенному сценарию прихода диктатуры на волне борьбы с коррупцией.

Экономические потери от коррупции гораздо шире и глубже, чем просто суммарная величина взяток — цены, которую платят частные лица или фирмы коррупционерам — чиновникам и политикам. Главные потери происходят из-за тех решений, которые принимаются агентами, вступающими в коррупционные отношения. Например, в результате нечестно проведенного тендера заказ поступает недобросовестному исполнителю. Потери, сопряженные с этим обстоятельством намного больше величины взятки, стимулировавшей нечестное решение тендерной комиссии. Реальные потери от коррупции значительно превышают те, которые удастся исчислить на основании сравнительно небольшого числа выявленных коррупционных актов и доведенных до конца расследований.

Экономические потери от коррупции можно разделить на две категории: прямые и косвенные. *Прямые потери* — это недобор дохода бюджета в результате коррупции и неэффективное расходование бюджетных средств в силу того же обстоятельства. *Косвенные потери* — это общее понижение эффективности экономики, сопряженное с коррупцией. Они также имеют два слагаемых. Первое слагаемое — это потери, сопряженные с причинами, порождающими коррупцию. Пример — административные барьеры. Они при-

водят к коррупции и одновременно снижают эффективность экономики. Второе слагаемое — потери, порождаемые самой коррупцией. Пример — падение притока инвестиций из-за коррупции.

Подсчет потерь от коррупции крайне непросто, но кое-что возможно приблизительно оценить. Рассмотрим, к примеру, прямые потери, порождаемые недобором бюджетных средств. Предположим, что удалось измерить объем взяток, собранных чиновниками за год. Взятки были даны им потому, что гражданам необходимо было решить какие-либо свои проблемы. Поскольку эти средства отданы представителям государства, то их можно рассматривать как средства, с которыми граждане готовы расстаться и отдать власти, в связи с решением своих проблем. Фактически, эти взятки — своеобразный теневой налог, внесенный на обслуживание теневых отношений граждан и чиновников. Значит, эти деньги при других условиях могли бы поступить в казну для использования в общественно полезных целях. Следовательно, эти средства можно рассматривать как потенциальные потери бюджета.

Гораздо труднее оценить косвенные потери от коррупции. Оценка экономических последствий коррупции или, точнее, оценка влияния коррупции на эффективность или неэффективность функционирования экономической системы или хотя бы ее части, отдельных отраслей, организаций, структур, является одним из наиболее важных, но малоисследованных вопросов.

Работы, исследующие взаимосвязь между коррупцией и экономической эффективностью или экономическим развитием, как правило, основаны на межстрановых данных. Они используют: 1) агрегированные показатели экономического развития; 2) индикаторы институционального типа; 3) социально-политические индикаторы; 4) индикаторы, характеризующие уровень коррупции в той или иной стране.

В этих работах делается попытка построить эконометрические модели для анализа взаимозависимости между оценкой уровня коррупции и остальными перечисленными показателями. В отдельных случаях исследуется также взаимосвязь между культурно-национальными особенностями страны и

социально-политическими и экономическими индикаторами при разных уровнях коррумпированности. При этом коррупция в ряде случаев играет роль как «причины», так и «следствия» социально-экономического и/или политического состояния страны. Такого рода модели позволяют оценить прирост эффективности при сокращении коррумпированности страны в терминах изменения индекса коррумпированности. Например, уменьшение коррумпированности на два балла по 10-балльной шкале увеличивает объем ВВП на 0,5 %, а инвестиции — на 4 %, расходы на образование увеличиваются на 0,5 %.

Однако такие усредненные характеристики не дают возможности оценить эффективность антикоррупционных мероприятий, поскольку не указывают на то, как сократить с помощью этих мероприятий собственно коррупцию и тем самым изменить индекс коррумпированности.

В то же время практически все проводимые исследования показывают, что сокращение коррупции сопровождается не только ростом благосостояния, но и сокращением имущественного неравенства, увеличением эффективности социальных затрат, в частности, на здравоохранение и образование. В свою очередь, на сокращение коррупции влияет экономическая стабилизация в стране, проявляющаяся, например, в сокращении инфляции. Однако ввиду значительной коррелированности индикаторов, характеризующих коррупцию, и индикаторов социально-экономического благосостояния страны, существование некоего общего «фактора — индикатора» типа «экономико-социально-политическое благополучие» (составной частью которого является индекс, характеризующий коррумпированность) невозможно.

Важную роль могут играть различные частные характеристики коррупции, а не просто ее общий уровень. Пример такой частной характеристики — непредсказуемость услуг на коррупционных рынках: неопределенность относительно коррумпированности тех или иных организаций, степень необязательности в поведении коррупционеров и т. д. Так, анализ взаимосвязи коррупции и прямых иностранных инвестиций показал, что очень велика роль

информированности о коррумпированности страны и уровня взяток: неопределенность относительно коррумпированности убивает склонность к инвестированию.

Поскольку коррупция тесно связана с существованием и объемом теневой экономики, то мероприятия по сокращению коррупции в принципе могут приводить к сокращению и теневого экономического сектора страны. А это, в свою очередь, может существенно сказаться на эффективности экономики в целом и, в первую очередь, масштабе и эффективности социальных программ, зависящих от объема собираемых налогов.

Важное влияние имеют косвенные ущербы, порождаемые падением престижа страны, ростом обычной преступности, подстегиваемого коррупцией в правоохранительных органах, падением уровня обеспечения национальной безопасности из-за коррупции в вооруженных силах. Однако количественная оценка взаимосвязи коррупции и подобных социально-политических явлений требует не только разработки специальной методики, но и сбора большого количества микроданных.

Вторжение коррупции в систему юстиции и отправление правосудия неизбежно приведет к деформированию общей практики правоприменения, сделает ее менее цивилизованной и эффективной.

Криминализация правоохранительных органов выступает существенным препятствием для борьбы с коррупцией. Нередки случаи, когда из числа сотрудников правоохранительных органов создаются целые бригады, специализирующиеся на решении вопросов, например, по развалу уголовных дел, оказании давления на конкурентов в коммерческой сфере, вымогательстве за денежное вознаграждение. Наличие коррупционных явлений в правоохранительных органах оказывает существенное негативное влияние на престиж всей правоохранительной системы и подрывает доверие граждан к государственной власти в целом.

В последнее время участились случаи демонстрации средствами массовой информации сообщений о задержании сотрудников правоохранительных

органов за осуществление ими коррупционной деятельности. Частое повторение по центральным каналам телевидения видеосюжетов о задержании за противоправную деятельность сотрудников правоохранительных органов создает иллюзию криминализации всей правоохранительной системы. Однако на тысячу сотрудников полиции приходится лишь один преступивший закон, из-за противоправной деятельности которого положительный образ сотрудников полиции в глазах населения России тускнеет. Многие скажут, что это небольшой показатель и не стоит на него обращать внимание, но их ассоциальная деятельность влечет за собой ряд негативных моментов.

Во-первых, снижается престиж службы в правоохранительных органах.

Во-вторых, появляется определенный пласт граждан, находящихся «над законом». Это люди, совершившие какие-либо противоправные поступки, но воспользовавшиеся (или готовые воспользоваться) услугами коррупционно-ориентированных сотрудников правоохранительных органов.

В-третьих, сотрудники-коррупционеры при выполнении своих обязанностей по должности в основном ориентируются только на выгодные для них дела, оставляя без должного внимания все остальные.

В-четвертых, благодаря их деятельности у многих сотрудников правоохранительных органов создается мнение о том, что, даже имея низкую заработную плату, можно, пользуясь своим должностным положением, оказывать помощь обратившимся к ним гражданам за определенную сумму. Но следует помнить, что аппетиты у людей обычно растут: сегодня сотрудник представил информацию о месте жительства, количестве приводов в полицию и т. д., а завтра может взять деньги за прекращение уголовного дела.

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ В УИС

2.1 Основные формы проявления коррупции в УИС

Ни одна управленческая система в России не свободна от коррупции, но особую общественную опасность она имеет в системе органов федеральной службы исполнения наказания (ФСИН), где проявляется в самых разнообразных формах, в частности:

- в совершении преступлений коррупционной направленности (хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, дача взятки, получение взятки, коммерческий подкуп и т. д.);
- в совершении административных правонарушений (мелкое хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, нецелевое использование бюджетных средств и средств внебюджетных фондов и другие составы, предусмотренные КоАП РФ);
- в совершении дисциплинарных правонарушений, т. е. использовании своего статуса для получения некоторых преимуществ или уклонении от исполнения некоторых обязанностей по соблюдению антикоррупционных запретов и ограничений, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание;
- в совершении запрещенных гражданско-правовых сделок (например, принятие в дар или дарение подарков, оказание услуг государственному служащему третьими лицами и подобные деяния).

Между тем о серьезности вопроса говорит тот факт, что, по данным Управления собственной безопасности ФСИН, количество возбужденных коррупционных дел в отношении сотрудников УИС с каждым годом возрастает.

Среди основных коррупционных нарушений, совершаемых сотрудниками УИС, можно назвать:

- получение взятки (ст. 290 УК РФ);

- дача взятки (ст. 291 УК РФ);
- посредничество при взяточничестве (ст. 291.1 УК РФ);
- служебный подлог (ст. 292 УК РФ);
- коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ);
- провокация взятки либо коммерческого подкупа (ст. 304 УК РФ);
- подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов (ст. 184 УК РФ);
- подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу (ст. 309 УК РФ);
- превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ);
- злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ);
- нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1 УК РФ);
- нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.2 УК РФ).

Отметим, что некоторые из приведенных выше 12 составов преступлений тесно связаны между собой и зачастую переплетаются в сложные, комплексные формы правонарушений.

В таблице 2 и на рисунке 1 представлены статистические данные по преступлениям коррупционной направленности среди сотрудников УИС за 2005—2013 гг.

Таблица 2

Преступления коррупционной направленности среди сотрудников УИС

Годы	Злоупотребление должностными полномочиями (пп. 1,2 ст. 285 УК РФ)		Превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ)		Получение взятки (ст. 290 УК РФ), дача взятки (ст. 291 УК РФ)		Всего правонарушений
	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%	
2005	4	0,75	1	0,18	4	0,75	527
2006	7	0,1	9	1,3	0	–	676
2007	16	2,1	21	2,8	23	3,1	738
2008	12	1,6	9	1,2	23	3,2	710
2009	22	3,3	21	3,1	49	7,4	658
2010	28	5,1	30	5,5	79	14,4	545
2011	31	4,4	35	5	79	11,4	691
2012	36	6,1	53	9	86	14,7	585
2013	16	2,8	29	5,2	72	13	552

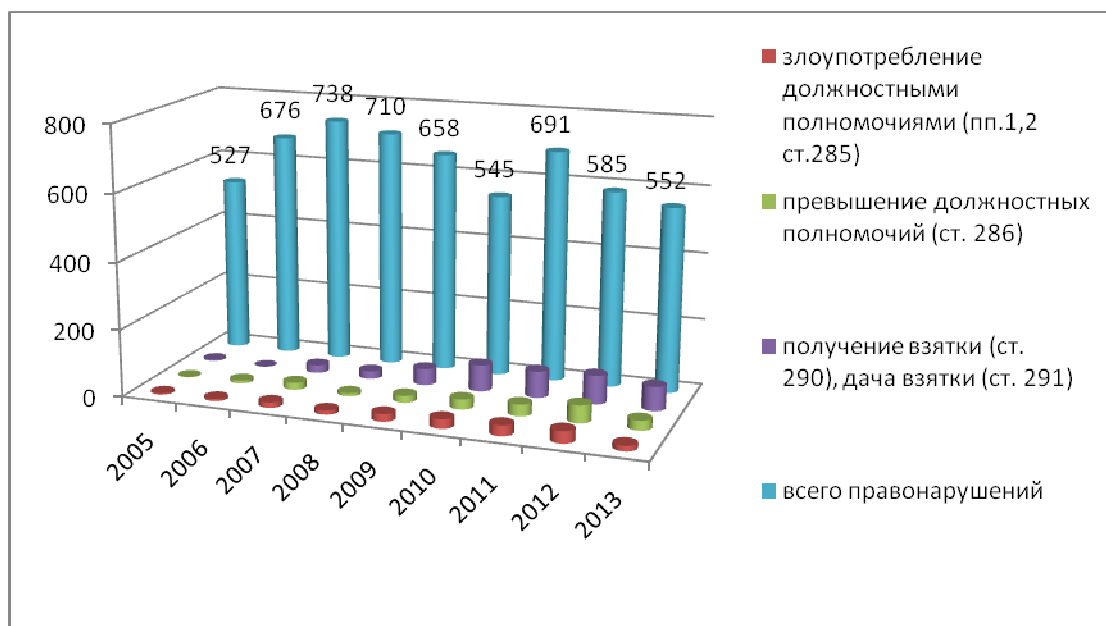


Рис. 1. Количество коррупционных нарушений среди сотрудников УИС

Как видно из приведенных данных (см. рис. 1), количество правонарушений среди личного состава УИС за последние годы росло, и только за последние два года наблюдалось незначительное сокращение.

Доля большинства коррупционных нарушений в общем объеме правонарушений за анализируемый период с 2005 по 2013 гг. возросла практически по всем видам коррупционных правонарушений. Так, по пунктам 1,2 статьи 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями) доля возросла с 0,75 до 2,8 %; по статье 286 УК РФ (превышение должностных полномочий) — с 0,18 до 5,2 % от общего объема. Наибольший рост доли правонарушений отмечается по статьям 290 (получение взятки) и 291 (дача взятки): с 0,75 до 13 % от общего объема.

2.2 Анализ преступлений коррупционной направленности среди сотрудников УИС

Основная масса коррупционных правонарушений совершаются следующими категориями сотрудников: руководители, лица среднего и старшего начальствующего состава, лица рядового и младшего состава в том числе сотрудники охраны, (безопасности) режима, конвоирования, оперативного состава, воспитательной работы с осужденными, кадрового аппарата и отдела по работе с личным составом, трудовой адаптации осужденных, медицинских служб, служб исполнения наказаний несвязанных с лишением свободы, службы тыла, как правило, большая часть коррупционных нарушений возникает в связи со вступлением сотрудников в запрещенные связи со спецконтингентом, незаконным изменением условий содержания осужденных, незаконным предоставлением прав осужденных, несвоевременное освобождение осужденных из мест лишения свободы и т. д.

По диаграмме на рисунке 2 видно, что основная масса злоупотреблений должностными полномочиями совершается лицами рядового и младшего состава и лицами среднего и начальствующего состава.

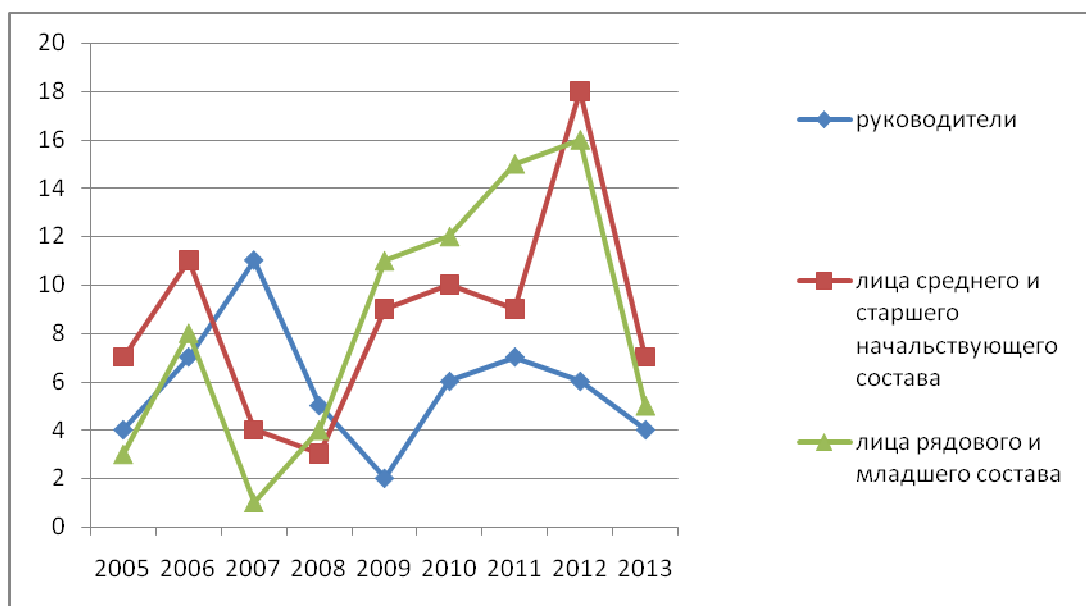


Рис. 2. Динамика коррупционных преступлений, связанных со злоупотреблением должностными полномочиями

Основная масса коррупционных преступлений сотрудников УИС, связанных с превышением должностных полномочий, совершается лицами среднего и старшего начальствующего состава (см. рис. 3).

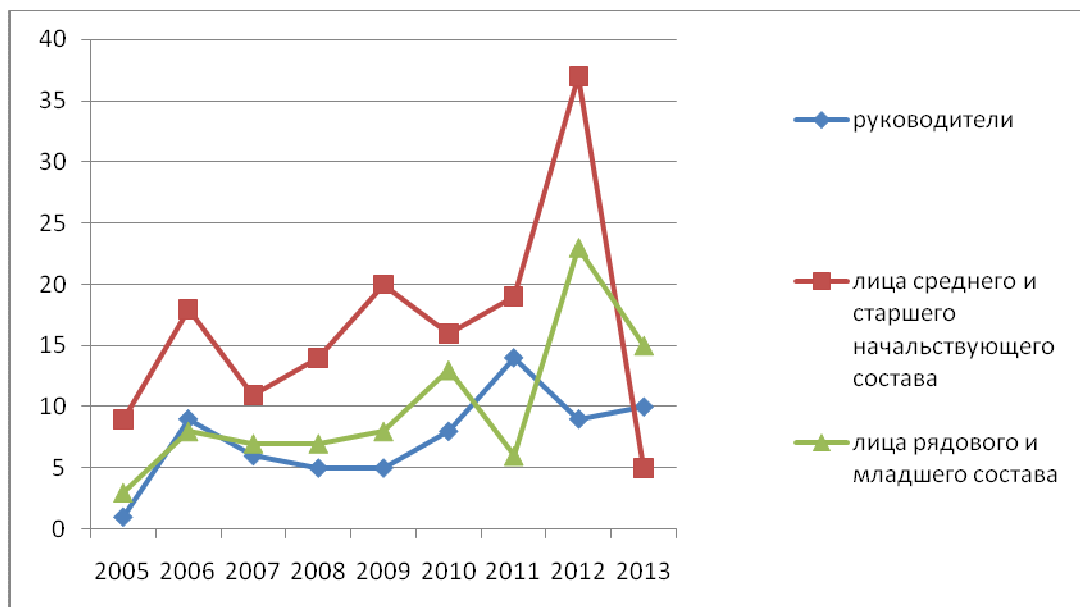


Рис. 3. Динамика коррупционных преступлений, связанных с превышением должностных полномочий

На рисунке 4 представлена динамика коррупционных преступлений сотрудников УИС, связанных с получением и дачей взяток.

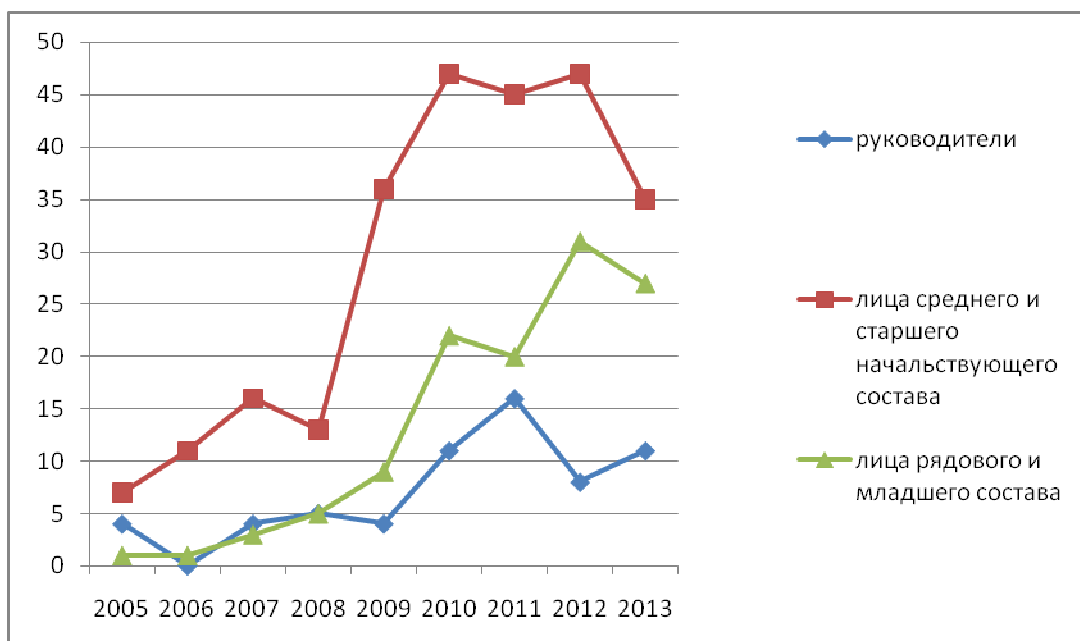


Рис. 4. Динамика коррупционных преступлений, связанных с получением и дачей взяток

В ходе анализа преступлений, связанных с получением и дачей взяток, было установлено, что большая их часть совершается лицами среднего и старшего начальствующего состава и в 3 раза превышает количество аналогичных правонарушений, совершенных руководителями. Можно только представить количество осужденных, охваченных такого рода «услугами».

С. А. Шатов и В. М. Сапогов обосновывают общественную опасность коррупции в УИС тем, что, используя коррумпированность некоторых сотрудников УИС, осужденные к лишению свободы преступники продолжают взаимодействовать с соучастниками, оставшимися на свободе, незаконно получают условно-досрочное освобождение или «комфортные» условия отбывания наказания. Вследствие этого в общественном сознании может сформироваться мнение о фактической безнаказанности лиц, виновных в совершении преступлений, но имеющих возможность «откупиться».

В. Н. Бодяков считает, что опасность должностных преступлений, совершенных сотрудниками уголовно-исполнительной системы, определяется направленностью деяния против государственной власти и интересов государственной службы. Эти преступления, совершенные лицами, специально наделенными властью, подрывают авторитет государства, нарушая нормальную работу властных структур.

Из того факта, что у преступления есть причины и условия, способствующие его совершению, следует вывод о возможности исправления преступника, для чего необходимо прекратить воздействие на него провоцирующих факторов. Попытаемся определить основные причины коррупции.

2.3 Социально-демографическая характеристика сотрудников УИС, осужденных за коррупционные преступления

«Социально-демографические свойства личности преступника сами по себе не криминогенны. Но они связаны с условиями формирования личности и ее жизнедеятельности, взаимодействуют с ними, с потребностями, мотивацией, с социальными ролями личности. Поэтому социально-демографические свойства являются существенным компонентом обобщенного представления о личности преступника и имеют важное значение для разработки и осуществления мер профилактики преступного поведения».³⁹

В криминологии выявлены многие закономерности, позволяющие учитывать в профилактической работе те или иные особенности социально-демографического характера: возраст, уровень образования, семейное положение, место службы и др. Указанные признаки важны при характеристике любых типов преступников, но они имеют определяющее значение при характеристике изучаемой категории преступников. Именно эти признаки главным образом определяют принадлежность лица к УИС. Возраст и образование выступают в качестве основных качеств личности при приеме на службу в УИС. С образованием тесно связано назначение сотрудника на соответствующую должность. Характер и место работы (службы) являются значительными при квалификации преступления как должностного и т. д.

Возраст. Возрастные особенности должны интересовать криминолога, прежде всего, как результат социальных изменений личности. Человек — существо социальное, поэтому с изменением возраста наступают не только биологические (физиологические) изменения его организма, изменяется обстановка, условия, в которых находится, живет, трудится человек, изменяются его социальные функции, социальный опыт, привычки, характер, способы реагирования на конфликтные ситуации.

³⁹ Криминология: Учебник // Под ред. Н. Ф. Кузнецовой, В. В. Лунева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 125.

Возраст во многом определяет потребности, жизненные цели людей, круг их интересов, образ жизни, что не может не сказаться на противоправных действиях. С изменением возраста естественно происходит изменение самой личности, меняются ее социальные позиции, роли и функции, опыт, привычки, мотивация поступков, реакция на различные конфликтные ситуации и т. д. Все это оказывает существенное влияние на поведение человека.

Возрастная характеристика позволяет делать выводы о криминологической активности и особенностях преступного поведения представителей различных возрастных групп, обусловленных психологическими особенностями их представителей.⁴⁰ Последняя проявляется в явном виде при рассмотрении навыков выхода из конфликтных ситуаций, в адаптационных возможностях.

Вопрос о влиянии возраста на преступность давно вызывает споры в юридической науке (Ч. Ломброзо; М. Н. Гернет, 1906; В. Н. Кудрявцев, 1975; О. Д. Ситковская, 1998; К. Бартол, 2003 и др.). Так, М. Н. Гернет, не отрицая значения возраста для характера преступности, признавал, что его физиологическое влияние нейтрализуется действием более могучего фактора — социального и может быть устранено соответствующим реформированием социальной среды преступника.

Характер преступлений в значительной степени обуславливается возрастными особенностями лиц. «Некоторые преступления свойственны преимущественно тому или иному возрасту», — пишут Б. Б. Казак и А. И. Ушатиков. При этом, отмечают они, это еще не значит, что возраст в этих случаях выступает как причина преступлений. «В то же время возраст связан с характером преступления и криминальной активностью».⁴¹

«Заключая в различных своих периодах качественное и количественное различие сил, исследование возраста в состоянии не только уяснить нам

⁴⁰ Антонян Ю. М., Эминов В. Е., Еникеев М. И. Психология преступления и наказания. М., 2000. С. 20.

⁴¹ Казак Б. Б., Ушатиков А. И. Пенитенциарная психология (психология тюремной среды): Учеб. пособие. Рязань, 1998. С. 21.

внутренний порядок преступлений, но и указать тем самым на деятельные силы и на их относительное участие в действии», — писала Н. Неклюдова.⁴²

Для сотрудников УИС возраст имеет не только социальное, биологическое значение, но и оказывает влияние на его правовое положение, как сотрудника. С определенным возрастом обуславливаются прием на службу, увольнение с нее. Возраст учитывается и при определении характера (вида) службы сотрудника, с учетом его возможности переносить физические и психологические нагрузки. Сказанное в полной мере проявляется в коррупционных преступлениях, совершаемых сотрудниками УИС.

Возрастная характеристика сотрудника УИС позволяет говорить о криминальной активности различных возрастных групп. С возрастом изменяются социальные функции, привычки, характер, способы реагирования на конкретные ситуации сотрудника УИС.

В таблице 3 представлено распределение по возрасту сотрудников УИС, совершивших коррупционные преступления.

Таблица 3

Распределение по возрасту сотрудников УИС,
совершивших коррупционные преступления

№ п/п	Возраст, лет	Доля, %
1.	18...19 лет	0,0
2.	20...24 лет	12,8
3.	25...29 лет	22,1
4.	30...39 лет	38,4
5.	40...49 лет	20,9
6.	50 лет и более	4,8
	ИТОГО	100,0
	Средний возраст	35,5

Из данных, приведенных в таблице, следует, что среди сотрудников УИС, совершивших коррупционные преступления, превалирует доля лиц

⁴² Неклюдова Н. Уголовно-правовые этюды. Этюд первый — статистический опыт исследования физиологического значения различных возрастов человеческого организма по отношению к преступлению. СПб., 1885. С. 37.

старшего возраста. Удельный вес лиц в возрасте 30 лет и старше равен 64,1 %, в то время как этот показатель среди действующих сотрудников составляет 53,1 %. Удельный вес данной возрастной группы из числа всех лиц, совершивших коррупционные преступления, составляет 96,0 %.⁴³

Средний возраст преступников-коррупционеров из числа сотрудников УИС составляет 35,5 лет. Довольно зрелый возраст данной категории можно объяснить тем, что при исполнении наказаний преступления коррупционного характера совершают в абсолютном большинстве лица, занимающие определенную руководящую должность. Последнее, в свою очередь, обуславливает определенный промежуток времени до момента назначения на соответствующую должность.

Семейное положение. Общеизвестна антикриминогенная роль семьи: «Семейное положение и его изменение у лиц, совершивших преступления, воздействует на формирование личностных качеств; определенным образом оно влияет на направленность и устойчивость преступного поведения.

В целом распространенность преступности среди лиц, имеющих семью, ниже, чем среди холостяков и одиноких. В большинстве случаев семья стимулирует положительное поведение, осуществляет социальный контроль».⁴⁴

Отдельные авторы из числа криминологов в социально-демографической характеристике личности приоритет отдают семье: «Семья для большинства является значимым институтом. Некоторая вариация степени важности определяется, в первую очередь, тем, насколько удачно семейная жизнь сложилась у них самих. Остальные факторы — пол, возраст, уровень жизни — хотя и влияют на оценку важности, имеют меньшее значение».⁴⁵

⁴³ Гончаренко Г. С. Криминологический мониторинг личности коррупционного преступника. Россия: от реформ к стабильности. М., 2009. С. 53.

⁴⁴ Криминология: Учебник // Под ред. Н. Ф. Кузнецовой, В. В. Лунеева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 127.

⁴⁵ Лежнина Ю. П. Семья в ценностных ориентациях // Социологические исследования. 2009. № 12. С. 70.

Исследования последних лет показывают, что семейная ситуация способна определять поведение лица во всех остальных сферах — способствовать или препятствовать трудовой активности, стимулировать тот или иной тип потребления, определять психологическое самочувствие человека и тем самым влиять на состояние его здоровья.⁴⁶

Распределение по семейному положению сотрудников УИС, совершивших коррупционные преступления, представлено в таблице 4.

Таблица 4

Распределение по возрасту сотрудников УИС,
совершивших коррупционные преступления

№ п/п	Семейное положение на момент совершения преступления	Доля, %
1.	Состоит в браке	63,2
2.	В браке не состоит	36,8
	ИТОГО	100,0

В литературе распространено мнение, что на совершение преступления, как правило, идут лица, не имеющие семьи, не испытывающие ее положительного влияния, не задумывающиеся о последствиях совершенного ими для близких. Этого нельзя сказать о лицах, являющихся объектом данного исследования.

Как следует из показателей, приведенных в таблице, доля сотрудников УИС, состоящих в браке на момент совершения преступления, превышает долю сотрудников, не состоящих в нем. Наибольший удельный вес лиц, состоящих в браке, объясняется их старшим возрастом. Как уже приводилось выше, средний возраст сотрудников УИС, совершивших преступления коррупционного характера, составляет 35,5 лет.

Следует отметить, что среди лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы за рассматриваемые преступления, преобладают осужденные, состоящие в зарегистрированном браке. Их удельный вес составляет 77,2 %.

⁴⁶ Васильчук Ю. А. Социальное развитие человека. Фактор семьи // Общественная наука и современность. 2008. № 3. С. 15.

Соответственно удельный вес лиц, состоявших в незарегистрированном браке равен — 22,8 %; 6,6 % осужденных заключили брак во время отбывания наказания. Нельзя не заметить значительную долю браков, которые распадаются во время отбывания наказания. Их доля среди лиц, состоявших в зарегистрированном браке, составляет 25,0 %; среди лиц, состоящих в незарегистрированном браке — 7,7 %.

Образовательный уровень. На поведение личности, сферу ее интересов, круг общения, выбор способов реализации жизненных целей влияет образование. «Высокий образовательный уровень проявляется как антикриминогенный фактор. Чем выше образование человека, тем менее вероятно совершение им преступления. Характеристика образования лиц, совершивших преступления, имеет криминогенное значение, поскольку связана с культурой личности, ее социальным статусом, кругом интересов, жизненными планами и возможностями их реализации».⁴⁷

Побудить к пересмотру своих жизненных взглядов невозможно без убеждения лица, совершившего преступление, в ошибочности избранного им преступного образа жизни. «Изменение сложившихся асоциальных убеждений связано с обращением, прежде всего, к сознанию осужденного, его разуму. Важнейшим условием формирования убеждений является приобретение осужденным знаний о человеке как личности, преобразующей мир».⁴⁸

Известно, что образовательный уровень человека тесным образом связан с формированием его ценностных ориентаций, потребностей, интересов, выработкой мировоззрения, нравственным и духовным обликом.⁴⁹

Разумеется, между теми или иными (в том числе антиобщественными) формами поведения человека и уровнем его грамотности, образования, культуры нет прямой корреляционной зависимости. Как отмечает в своей работе

⁴⁷ Криминология: Учебник // Под ред. Н. Ф. Кузнецовой, В. В. Лунева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 127.

⁴⁸ Казак Б. Б., Ушатиков А. И. Пенитенциарная психология (психология тюремной среды): Учеб. пособие. Рязань, 1998. С. 54.

⁴⁹ Коровин А. А., Холостов В. И. Криминологическая характеристика лиц, совершивших разбой и грабежи. М., 1976. С. 20.

Н. Н. Кондрашков, «уровень образования служит лишь благоприятным или неблагоприятным условием нравственного формирования личности».⁵⁰ Тем не менее, выяснение образовательного уровня является важной составной частью криминологического изучения личности.

Распределение по уровню образования сотрудников УИС, совершивших коррупционные преступления, представлено в таблице 5.

Таблица 5

Распределение по уровню образования сотрудников УИС,
совершивших коррупционные преступления

№ п/п	Образование на момент осуждения	Доля, %
1.	Начальное общее (начальное)	0,0
2.	Основное общее (неполное среднее)	10,5
3.	Среднее полное общее (среднее)	10,5
4.	Среднее профессиональное (среднее специальное и незаконченное высшее)	42,0
5.	Высшее профессиональное (высшее)	32,0
	ИТОГО	100,0
	Средний уровень образования (кол-во классов)	11,5 кл.

Анализ данных, приведенных в таблице, позволяет сделать вывод, что основную долю среди коррупционных преступников составляют лица, имеющие среднее профессиональное образование и выше — 74,0 %. Довольно высок и средний уровень образования. Он составляет 11,5 условных классов образования. При этом доля сотрудников УИС, совершивших коррупционные преступления, имеющих высшее образование, в два раза меньше, чем доля действующих сотрудников, и составляет соответственно 32,0 % и 74,2 %; общее среднее и среднее профессиональное образование превышает более чем в два раза долю контрольной группы и составляет соответственно 52,5 % и 25,8 %. Характерно, что высокий уровень образования отмечается в целом у всех лиц, совершивших коррупционные преступления.

⁵⁰ Кондрашков Н. Н. Количественные методы в криминологии. М., 1971. С. 45.

Высокий образовательный уровень преступников рассматриваемой категории обусловлен, на наш взгляд, следующими обстоятельствами. Во-первых, сам характер преступлений, особенно должностных, требует особой подготовки и профессиональных знаний, тем более чем выше должностное положение, тем более высокая профессиональная подготовка необходима лицу. Во-вторых, приведенные показатели об образовании формализованы и далеко не всегда отражают уровень фактической подготовленности и социальной зрелости личности. Здесь факт завершения образования и связанные с этим социальные ожидания у них не всегда правильно соотносятся с фактическим уровнем подготовки и, более того, нередко имеют тенденцию к завышенной самооценке. Таким образом, наличие диплома об образовании далеко не всегда говорит о грамотности и морально-нравственной выдержанности лица.

Более того, уровень образования сотрудников УИС имеет непосредственную взаимосвязь с правовым статусом, который является необходимым атрибутом правовой культуры и ядром профессионализма. Отсутствие же таких знаний, правовая неосведомленность, скептические стереотипы поведения и предубеждения нередко обуславливают быстро развивающееся негативное явление — правовой нигилизм, который может выражаться в «абсолютизации принудительных свойств права, отрицании его социальной и личной ценности. Поэтому с учетом существующей проблемы в области профессиональной подготовки сотрудников УИС, а также в угоду ведомственным интересам и из корыстных побуждений в отношении некоторых из них вполне закономерно прогнозировать факты «обхода закона», проявлений правового невежества и откровенного произвола.

В этой связи представляет интерес и вид учебного заведения оконченного сотрудниками УИС (см. табл. 6).

Таблица 6

Распределение по виду оконченного учебного заведения сотрудников УИС, совершивших коррупционные преступления

№ п/п	Вид оконченного учебного заведения	Доля, %
1.	Учебный центр УФСИН (МВД)	36,8
2.	Среднее специальное учебное заведение МВД	7,0
3.	Среднее специальное учебное заведение ФСИН	5,3
4.	ВУЗ МВД	7,0
5.	ВУЗ ФСИН	0,0
6.	Гражданский ВУЗ	43,9
	ИТОГО	100,0

Из анализа данных, приведенных в таблице, следует, что наиболее значительную долю преступлений коррупционного характера совершают выпускники гражданских высших учебных заведений — 43,9 % и сотрудники, прошедшие обучение в учебных центрах УФСИН, — 36,8 %. Среди лиц, получивших образование в средних специальных и высших учебных заведениях, также явно преобладают лица, окончившие гражданские вузы — 69,4 %. Данный факт можно объяснить лучшей адаптацией выпускников образовательных учреждений ФСИН России к условиям учреждений и органов, исполняющих наказания. Антикоррупционная составляющая в учебных планах этих учебных заведений занимает значительное место. Помимо учебного процесса иммунитет к коррупционным преступлениям вырабатывается и другими средствами, в частности, проведением целенаправленных воспитательных мероприятий, индивидуальной воспитательной работой. Немаловажным моментом является и наличие династий: около одной трети обучающихся имеют родственников, служивших или служащих в УИС. Представители молодого поколения дорожат честью своих родственников, преданных своему служебному и гражданскому долгу.

Объективным обстоятельством в данном случае является и то, что в Федеральной службе исполнения наказаний вузы были созданы только в 1998 г. До этого времени они находились в ведении МВД РФ, так же как и

вся УИС. Поэтому в УИС проходят службу немало выпускников учебных заведений, которые до указанного периода числились в Министерстве внутренних дел, хотя и готовили кадры именно для учреждений и органов, исполняющих наказания.

Выслуга лет. Характеристика данного показателя позволяет выявлять наиболее характерные причины и условия специально-криминологического характера, имеющие место в учреждениях и органах УИС, в зависимости от стажа службы.

Распределение по выслуге лет сотрудников УИС, совершивших коррупционные преступления, представлено в таблице 7.

Таблица 7

Распределение по выслуге лет сотрудников УИС,
совершивших коррупционные преступления

№ п/п	Выслуга лет на момент осуждения	Доля, %
1.	До 1 года	14,8
2.	От 1 года до 3 лет	12,9
3.	От 3 до 5 лет	9,1
4.	От 5 до 8 лет	15,5
5.	От 8 до 12 лет	17,4
6.	Свыше 12 лет	30,3
	ИТОГО	100,0
	Средняя выслуга	7,9

Ранжированный ряд показателей, приведенных в таблице, позволяет констатировать, что среди сотрудников УИС — коррупционеров наибольшую долю составляют сотрудники с выслугой свыше 12 лет. Далее следуют лица со стажем службы: от 8 до 12 лет — 17,4 %; от 5 до 8 лет — 15,5 %; до 1 года — 14,8 %; от 1 года до 3 лет — 12,9 %. Средний показатель данного признака составляет 7,9 лет. Изложенное позволяет заключить, что сотрудники УИС, совершившие преступления коррупционного характера, характеризуются достаточным количеством времени службы в системе учреждений и органов, исполняющих наказания. Надо заметить, что по приведенному по-

казателю практически нет различий между сотрудниками УИС, осужденными за совершение коррупционных преступлений, и действующими сотрудниками. Удельный вес первой и второй категории лиц, имеющих стаж практической работы в УИС свыше 3 лет, почти равен и составляет 72,2 % и 72,3 % соответственно.

Данный показатель свидетельствует о том, что в современных условиях при достаточно низком материальном стимулировании труда даже большой практический опыт не является сдерживающим фактором формирования преступных намерений. Совершение преступлений данной категорией лиц является объективной предпосылкой снижения уровня деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания, порождаемой неадекватностью уровня материальной обеспеченности и социальной защищенности, напряженностью и опасностью труда сотрудников.

Совершение преступлений лицами со стажем до 3 лет может быть связано и с явными просчетами кадровых работников при приеме кандидатов на службу в УИС. Отсутствие реального конкурса при приеме на службу приводит к тому, что в учреждения и органы, исполняющие наказания, попадают лица, часть из которых склонна к различного рода злоупотреблениям по службе, а при стечении определенных обстоятельств высока вероятность совершения ими преступлений.

Изложенное свидетельствует о необходимости акцентирования внимания при проведении профилактических мероприятий как на сотрудниках со значительным стажем службы в УИС, так и на сотрудниках, только что поступивших на службу в учреждения и органы УИС. Проведение такой работы на начальных этапах службы соответственно положительно скажется на уменьшении доли лиц с большим стажем службы. Приводимый ранее показатель по виду законченного учебного заведения позволяет сделать вывод, что такая работа должна начинаться уже во время прохождения первоначальной подготовки в территориальных органах ФСИН России. Это под-

тверждает также необходимость введения в системе учреждений и органов УИС института наставничества.

Немаловажным показателем является и вид службы сотрудников УИС, совершивших коррупционные преступления (см. табл. 8).

Таблица 8

Распределение по виду службы сотрудников УИС,
совершивших коррупционные преступления

№ п/п	Виды службы	Доля, %
1.	Руководство учреждений	20,6
2.	Режим и надзор	38,2
3.	Оперативная	12,2
4.	Воспитательная	19,9
5.	Тыл, производство	9,1
	ИТОГО	100,0

Данные, приведенные в таблице, свидетельствуют, что по характеру службы сотрудники УИС — коррупционеры распределились следующим образом: служба режима и надзора — 38,2 %; руководство учреждениями и органами, исполняющими наказания, сотрудники территориальных управлений ФСИН России — 20,6 %; воспитательный аппарат — 19,9 %; оперативная служба — 12,2 %; служба тыла, производство — 9,1 %. Данное распределение позволяет определить приоритетные направления в профилактике коррупционных преступлений, службы, которые в этом нуждаются прежде всего. Довольно значительный вес руководителей, совершающих данные преступления, свидетельствует о наличии неиспользованных возможностей в деле подготовки резерва на должности руководящего состава.

Распределение лиц по видам служб позволяет планировать соответствующую профилактическую работу максимально дифференцированно, с учетом особенностей той или иной службы, ее характера, функций, требований, предъявляемых к ее сотрудникам.

Необходимость совершенствования работы с кадровым резервом подтверждается и характеристиками по наличию специальных званий у лиц, совершивших коррупционные преступления (см. табл. 9).

Таблица 9

Распределение по специальному званию сотрудников УИС,
совершивших коррупционные преступления

№ п/п	Категории начальствующего состава	Доля, %
1.	Старший нач. состав	36,3
2.	Средний нач. состав	41,6
3.	Младший нач. состав	22,1
	ИТОГО	100,0

Данные таблицы свидетельствуют о превалировании среди коррупционных преступников лиц, имеющих специальные звания среднего и старшего начальствующего состава — 77,9 %. При этом более чем каждый третий представляет вторую категорию сотрудников (36,3 %). Сопряжение показателей, приведенных в таблицах 8 и 9, свидетельствует о взаимообусловленности характера службы и категории начальствующего состава. Занятие более высокой должности влечет присвоение более высокого специального звания.

Исходя из представленных данных, можно предположить, что для сотрудников, занимающих должности младшего начальствующего состава, уровень криминогенной активности имеет обратно пропорциональную зависимость от уровня их правовых знаний и практических навыков, обусловленных стажем работы: чем меньше стаж работы у данных сотрудников, тем больше вероятность совершения ими противоправных деяний, и, наоборот, лица, имеющие более длительный стаж работы, проявляют меньшую криминогенную активность. Опыт показывает, что при поступлении на службу в УИС у сотрудника происходит как бы смена потребностей и интересов. В какой-то степени они приводятся в соответствие с устоявшейся системой ценностей в том или ином коллективе сотрудников учреждений и органов, исполняющих наказания. Нормальный ход службы обогащает личность, развивает ее положительные черты и свойства, формирует ответственное отноше-

ние к порученному делу. Однако морально-психологический климат в коллективе может служить и серьезным криминогенным фактором, способствующим накоплению у сотрудника негативного опыта отношения к правам и интересам осужденных, в результате чего положительные установки вытесняются негативными.

Изучение социально-демографических данных показывает, что для сотрудников учреждений и органов, исполняющих наказания, совершивших преступления коррупционного характера, является характерным: достаточно зрелый возраст — 35,5 лет, что в значительной мере объясняет наличие у них в большинстве случаев семьи (63,2 %); характер совершенных преступлений предполагает наличие определенного должностного положения, что, в свою очередь, предъявляет требования к образовательному уровню. Этим и объясняется их высокий образовательный уровень: 83,3 % имеют образование среднее профессиональное и высшее, у 54,3 % респондентов образование высшее; средний уровень образования составляет 11,5 условных классов; большинство сотрудников, совершивших преступление, закончили гражданское высшее учебное заведение и либо проходили обучение в учебных центрах УФСИН. Среди респондентов не оказалось ни одного выпускника вуза ФСИН России. Последнее можно объяснить, во-первых, большей их адаптацией, в силу специальной подготовки; во-вторых, относительной молодостью образовательных учреждений ФСИН России (образованы в 1997 г.), поэтому основную долю сотрудников, работающих в УИС, пока еще составляют выпускники образовательных учреждений МВД России (из числа сотрудников, закончивших специальные средние и высшие учебные заведения).

Средний срок службы сотрудников-коррупционеров в УИС составляет 7,9 лет. Преступления совершаются, главным образом, сотрудниками службы режима и надзора, руководящим составом исправительных учреждений, воспитательных аппаратов. Наибольший удельный вес занимают лица среднего и старшего начальствующего состава, значительная их доля привлекалась к дисциплинарной ответственности.

2.4 Анализ экономических составляющих коррупции в УИС

В первую очередь к экономическим составляющим коррупции в УИС, которые называли сами сотрудники до 2012 года, можно отнести следующие причины:

- недостаточный уровень заработной платы сотрудников;
- желание извлечь и получить личную выгоду;
- отсутствие социальной помощи, поддержки.

Рассмотрим их более подробно.

Действительно, доходы играют очень важную роль в жизни каждого человека, потому что являются непосредственным источником удовлетворения его потребностей. Как правило, выделяют три основных источника денежных доходов: заработная плата, доходы от собственности (дивиденды, проценты, рента), социальные выплаты (пенсии, пособия, стипендии и т. д.).

В советский период доходы населения (в том числе и сотрудников УИС) полностью определялись заработной платой, пенсиями и пособиями, выплачиваемыми государственными организациями и ведомствами. С переходом к рынку число различных видов доходов населения значительно увеличилось (премии, гонорары, комиссионные вознаграждения), однако основным источником доходов работников УИС осталась заработанная плата.

Напомним, что в ходе проведения реформ в системе УИС с 2013 года в соответствии с Федеральным законом от 30.12.2012 г. № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» было предусмотрено повышение денежного довольствия сотрудников Федеральной службы исполнения наказаний. В среднем зарплаты сотрудников ФСИН в 2013 году выросли более чем на 40%. Так, средняя зарплата младшего инспектора ФСИН возросла с 11 до 25 тыс. руб. в месяц. С учетом замещаемой должности, присвоенного специального звания и выслуги среднемесячный доход сотрудника ФСИН составляет свыше 40 тыс. руб., что почти в 6 раз больше размера прожиточного ми-

нимума в Российской Федерации (размер прожиточного минимума в РФ в среднем составляет 6 385 руб. на душу населения или 6 913 руб. для трудоспособного населения, однако он зависит от конкретного региона и уровня цен в нем).

Таким образом, у сотрудников УИС в 2013 году увеличилась не только номинальная, но и реальная заработная плата (номинальные доходы с учетом изменения розничных цен и тарифов представляют собой реальную покупательную способность денежных средств).

Анализ динамики правонарушений коррупционного характера показал, что после повышения заработной платы в 2013 году их количество снизилось.

Что касается отсутствия социальной помощи и поддержки, стоит отметить, что с 2013 года возрос и размер пенсий бывших сотрудников уголовно-исполнительной системы. Сохранилось и льготное исчисление стажа для начисления пенсии сотрудникам ФСИН — год за полтора, причем сюда входит и время обучения в вузе. Все время службы сотрудник ФСИН и члены его семьи пользуются немалыми социальными льготами по оплате жилья, медицинскому обслуживанию и получению дополнительного образования.

Тем не менее, обратим внимание на то, что в составе нового денежного довольствия сотрудников с 1 января 2013 года предусмотрено 8 видов дополнительных выплат (до вступления в силу вышеупомянутого федерального закона их насчитывалось 40).

Также не следует забывать, что важным индикатором уровня благосостояния является совокупный доход семьи. Нередко доходы членов семьи сотрудника УИС существенно ниже доходов самого сотрудника. В таком случае говорить о значительном увеличении совокупного дохода семьи в 2013 году не приходится. Отсюда желание изыскать дополнительные источники доходов, в том числе незаконные, связанные с коррупцией.

В рамках борьбы с коррупцией можно предложить для лиц среднего и старшего начальствующего состава, рядового и младшего состава, работаю-

щих в учреждениях непосредственно со спецконтингентом, включить в денежное довольствие дополнительные антикоррупционные выплаты, при получении которых на сотрудника будет ложиться дополнительная моральная ответственность. Учитывая тот факт, что на поведение человека воздействуют и моральные издержки, связанные с нарушением закона, можно предположить, что данные выплаты позволят сократить количество правонарушений коррупционного характера среди младшего и среднего начсостава. Такой подход, во-первых, подчеркивает необходимость структурных реформ, ограничивающих коррупционные стимулы и связанных с перераспределением источников финансирования социально-защитных мероприятий, а во-вторых, подтверждает важность дополнительных стимулов для сотрудников УИС.

К сожалению, в коррупционные схемы, как правило, вовлекаются чиновники, склонные использовать служебное положение в личных целях. Они следуют правилам только в том случае, если выигрывают от этого, поэтому их данные выплаты вряд ли остановят.

Говоря о социальной поддержке сотрудников УИС, стоит отметить, что результатом реформы, проводимой в системе, является не только повышение доходов работников, но и неизбежное поэтапное сокращение личного состава до 2016 года, в том числе в связи с техническим переоснащением служб безопасности и охраны. Сокращение сотрудников всегда влечет определенное психологическое напряжение. По итогам проведенного в 2012 году 5-процентного сокращения численности сотрудников УИС уже отмечен рост нарушений в исправительных учреждениях и следственных изоляторах.

Еще одной экономической составляющей коррупции по результатам опроса является желание извлечь и получить личную выгоду. Поведение, ориентированное на максимизацию прибыли, закономерно привлекает внимание ученых-экономистов. Если трансферт считается нелегальным, то возможность наказания сократит желание сотрудника принять, а третьего лица — предложить его. Другими словами издержки сотрудника УИС, если он собирается использовать свое положение для личной выгоды, аналогичны

тем, с которыми сталкивается любой человек, намеренный совершить преступление: это нарушение моральных принципов, опасность обнаружения коррупции и потери места, а также — и прежде всего — риск уголовного или административного преследования. Противостоять расследованию сотрудники УИС способны гораздо в меньшей степени, нежели чиновники высшего звена. Кроме того, надзор над ними осуществляет их собственное начальство. Таким образом, если уголовное преследование не может предотвратить коррупцию среди законодателей, оно играет важную сдерживающую роль по отношению к коррупции на нижнем уровне власти.

Решение нарушить закон принимается, как правило, тогда, когда получаемая выгода превышает потенциальные риски в случае его обнаружения. В этой связи применение уголовного преследования для противодействия коррупционному поведению вполне оправдано. Таким образом, для сокращения числа коррупционных преступлений среди сотрудников УИС по мотивам личной выгоды необходимо осуществлять оперативно-розыскную профилактику должностных преступлений в учреждениях ФСИН. Отметим также, что подавляющая часть предупредительных мероприятий проводится в отношении осужденных, но они могут быть направлены и на сотрудников исправительных учреждений, подозреваемых в совершении правонарушений, в том числе преступлений коррупционного характера.

Концепция развития УИС до 2020 года в рамках кадрового обеспечения работников уголовно-исполнительной системы предполагает проведение комплекса мер, направленных на предупреждение и пресечение коррупции работниками уголовно-исполнительной системы.

Основная задача для сотрудников уголовно-исполнительной системы, требующая серьезных усилий, — содействовать выработке действенных способов борьбы с коррупционной составляющей в уголовно-исполнительной системе.

Определенные шаги в данном направлении уже предпринимаются: проводится профилактика коррупционных преступлений через систему ме-

роприятий организационно-управленческого характера, в частности, через организацию особого порядка приема на службу и наличие эффективной системы служебной аттестации, определенного порядка продвижения по службе (например, особого порядка зачисления сотрудников в резерв для выдвижения на вышестоящие должности, специфики их подготовки, порядка подготовки должностных лиц).

Система мер противодействия коррупции и сокращения ее издержек в уголовно-исполнительной системе регулярно дополняется новыми инструментами, среди которых: профилактика внеслужебных связей, тщательная проверка биографии лиц, занимающих руководящие должности в УИС, акцент не на репрессиях, а на возмещении ущерба на стадии расследования, налоговый контроль за несоответствием расходов чиновников УИС их доходам, разработка планов противодействия коррупции в региональных структурах ФСИН, создание подразделений, занимающихся антикоррупционным мониторингом.

Кроме того, важным направлением должны стать мероприятия в рамках кадрового обеспечения уголовно-исполнительной системы, а именно: улучшение условий труда для сотрудников УИС и доведение их до уровня, соответствующего показателям развитых европейских государств, совершенствование специальной и психологической подготовки работников УИС за счет максимального приближения содержания программ обучения к реальным условиям оперативно-служебной деятельности, усиление работы подразделений кадровых служб, советов по противодействию коррупции, профилактике коррупционных и иных правонарушений.

В рамках ведомственного плана комплекса мер по искоренению коррупции и должностных злоупотреблений в УИС в качестве приоритета выделено противодействие злоупотреблениям в сфере закупок для нужд УИС, незаконному содействию условно-досрочному освобождению, а также коррупционному содействию незаконной передаче в места лишения свободы предметов как разрешенных, так и запрещенных к использованию.

Очевидно, что выявление экономических составляющих коррупции, ее причин и истоков, а также ее социально-экономических последствий является необходимым условием для определения основных концептуальных направлений эффективного противодействия ей.

ГЛАВА 3. МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРОЯВЛЕНИЯМ КОРРУПЦИИ В УИС

3.1 Основные направления антикоррупционной работы правоохранительных органов

Важность многократно обозначалась государственными руководителями, как на федеральном уровне, так и в регионах. Руководители правоохранительных органов систематически отчитываются о выявленных коррупционных правонарушениях и подтверждают приоритет этого направления работы как на закрытых совещаниях, так и в публичных выступлениях.

Однако в ежедневной практике работы служащим МВД, следственного комитета, прокуратуры и других органов, участвующих в антикоррупционной работе, приходится учитывать реалии жизни. Тяжелые и опасные преступления, преступления, имеющие общественный резонанс, преступления с пострадавшими требуют неотложного внимания сотрудников правоохранительных органов. В отличие от большинства уголовных правонарушений, коррупционные преступления не требуют (на первый взгляд) оперативной реакции, для их выявления нужна специальная подготовительная работа, а расследование таких дел весьма затруднено ввиду отсутствия конкретного потерпевшего и свидетелей. Иногда расследование сопровождается активным противодействием коррумпированных кланов.

На рисунке 5 отражена доля уголовных дел по ст. 285, 290 и 291 УК РФ, переданных прокуратурой в суд в 2012 г., относительно общего объема уголовных дел.⁵¹ Как видно из этого рисунка, названные коррупционные преступления составляют менее 1% от общего количества преступлений.

⁵¹ Перечень коррупционных преступлений довольно обширный; опубликованная статистика включает «основные» коррупционные составы: ст. 285 (злоупотребление должностными полномочиями), ст. 290 (получение взятки) и ст. 291 (Дача взятки). Перечисленными статьями квалифицируется около 40 % коррупционных преступлений.

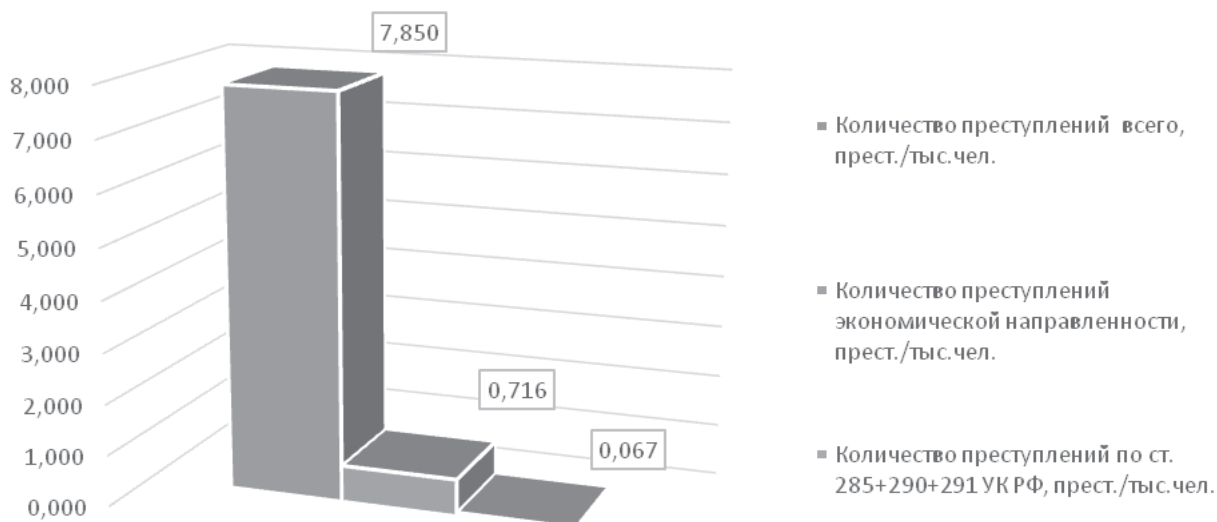


Рис. 5. Доля уголовных дел по ст.ст. 285, 290 и 291 УК РФ, переданных прокуратурой в суд в 2012 г., относительно общего объема уголовных дел

Показатель сильно различается по регионам (см. рис. 6) — менее 0,2 % в Томской и Магаданской области и 3,6 % в Республике Ингушетия, медианное значение — 0,7 %.

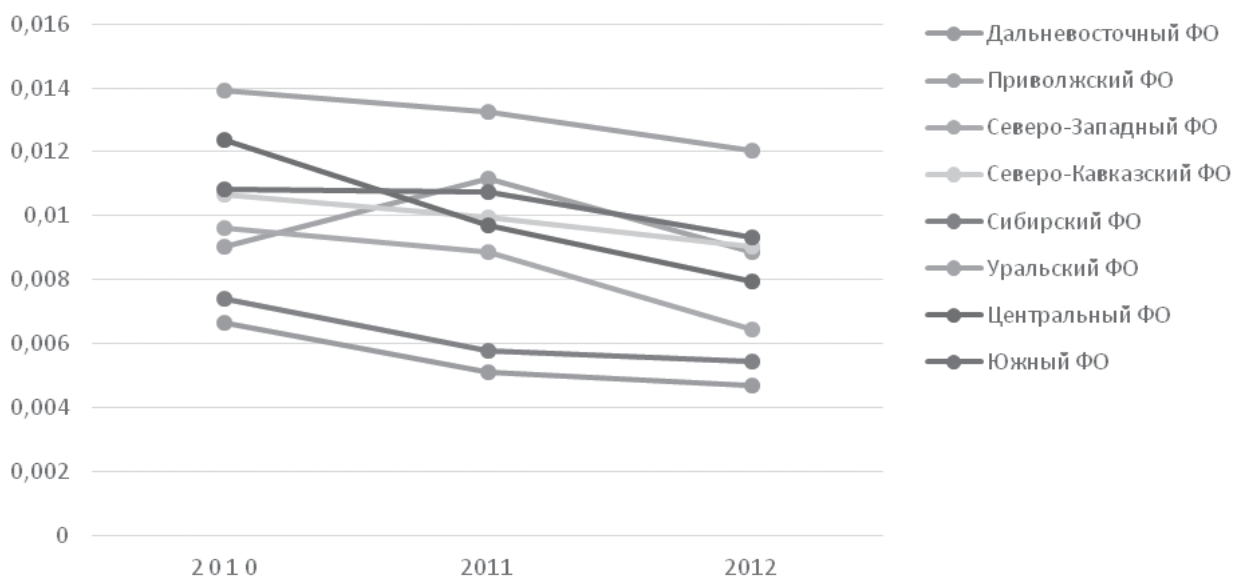


Рис. 6. Доля уголовных дел по ст.ст. 285, 290 и 291 УК РФ за 2010—2012 г. относительно общего объема уголовных дел по федеральным округам

Доля коррупционных преступлений в последние годы заметно снижается. В целом по Российской Федерации отмечается снижение с 1,1 % в 2010 г. до 0,85 % в 2012 г. При этом изменение доли коррупционных преступлений в регионах отличается на порядки: в Магаданской области — сниже-

ние за 2010—2012 гг. почти в 10 раз, в Еврейской автономной области — увеличение в 9 раз.

На рисунке 7 приведены данные о суммарной динамике выявленных преступлений по ст. 285, 290 и 291 УК РФ за 2009—2012 гг. в разрезе федеральных округов. Вопреки победным интонациям докладчиков, рапортующих о достижениях на ниве борьбы с коррупцией, показатели выявления коррупционных преступлений стабильно снижаются.

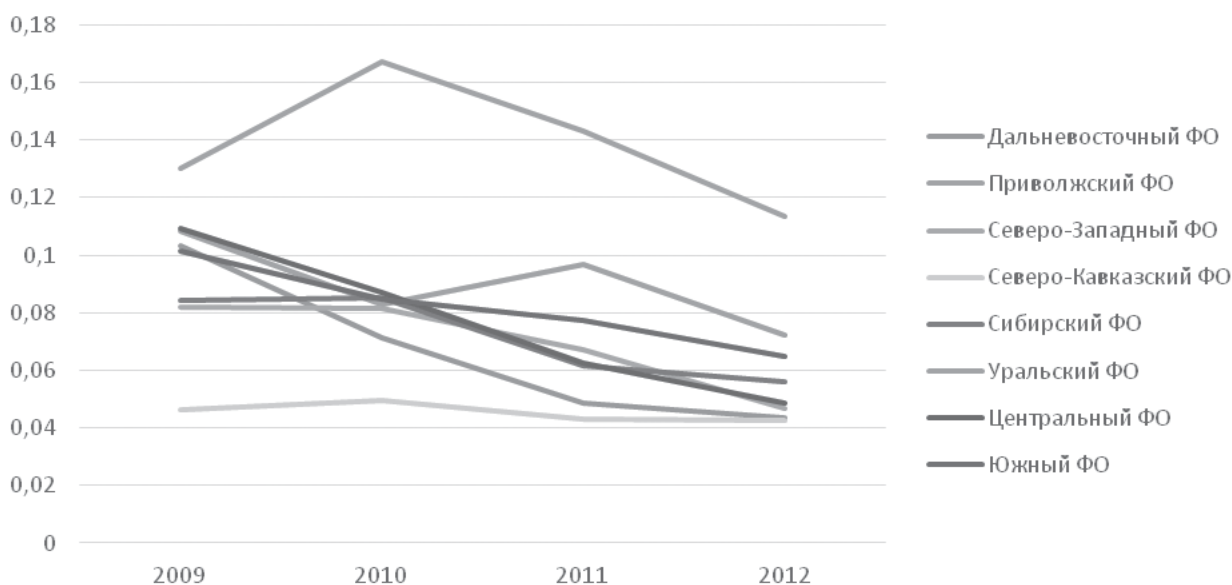


Рис. 7. Динамика выявленных преступлений по ст.ст. 285, 290 и 291 УК РФ за 2009—2012 гг. в разрезе федеральных округов

Данный факт вызывает удивление. Общеизвестно, что коррупция — явление латентное, эксперты оценивают уровень раскрываемости коррупционных преступлений приблизительно в 2 %. В такой ситуации обсуждаемые цифры никак нельзя считать показателями уровня коррупции как таковой. Снижение количества выявленных коррупционных преступлений означает снижение активности правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции.

Уровень противодействия деловой коррупции в какой-то степени отражается количеством выявленных преступлений по ст. 285, бытовой коррупции — по ст. 291 (см. рис. 8).

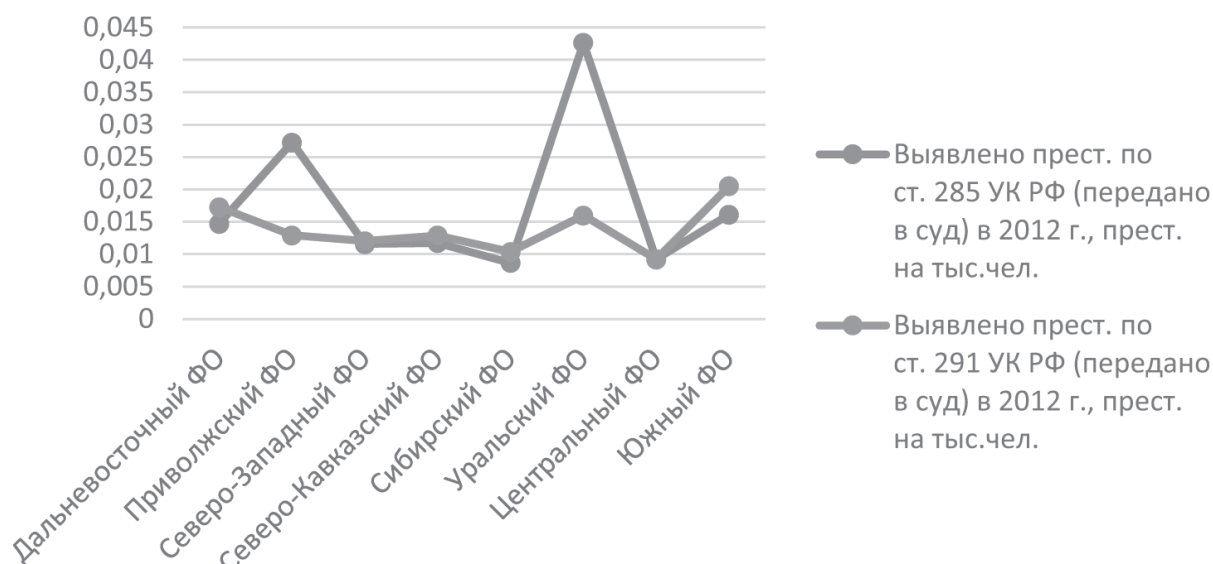


Рис. 8. Динамика выявленных преступлений по ст.ст. 285 и 291 УК РФ за 2012 гг. в разрезе федеральных округов

Показатель противодействия деловой коррупции в разных регионах РФ колеблется от 0 в Рязанской и Магаданской областях, Еврейской автономной области и Чукотском автономном округе до 12,3 выявленных преступлений по ст. 285, дела по которым переданы в суд, на 100 тыс. населения в Ханты-Мансийском округе, медианное значение — 1,0.

Показатель противодействия бытовой коррупции изменяется от 0 в Ненецком автономном округе до 6,7 выявленных преступлений по ст. 291, дела по которым переданы в суд, на 100 тыс. населения в Республике Калмыкии.

В качестве показателя выбранной стратегии противодействия коррупции имеет смысл также использовать соотношение количества выявленных преступлений по ст. 291 УК РФ к количеству выявленных преступлений по ст. 290 УК РФ (см. рис. 9).

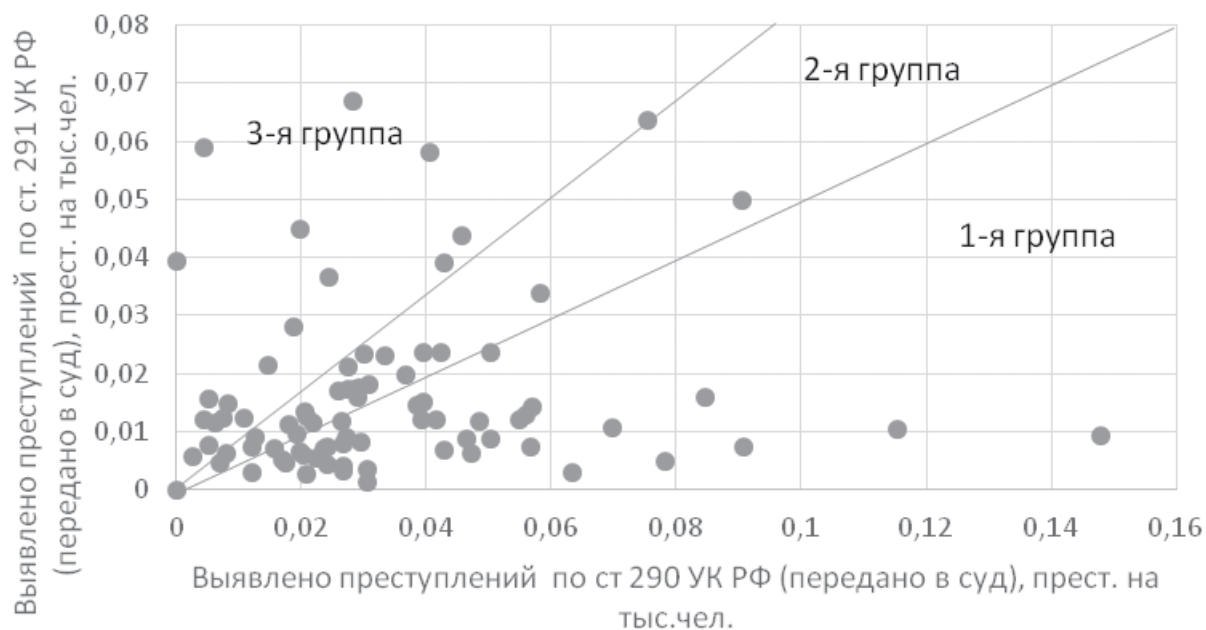


Рис. 9. Соотношение количества выявленных преступлений по ст. 285 и количества выявленных преступлений по ст. 291 УК РФ

В первой группе (37 регионов с соотношением ст. 291 / ст. 290 — менее 0,5) в качестве приоритета выбрано противодействие деловой коррупции, во второй группе (26 регионов с соотношением ст. 291 / ст. 290 — от 0,5 до 0,9) используется смешанная стратегия, в третьей группе (18 регионов с соотношением ст. 291 / ст. 290 — 0,9 и более) значительное внимание уделяется противодействию бытовой коррупции.

Отмечаются существенные различия эффективности расследования преступлений в разных регионах (см. рис. 10).

Эффективность расследования по разным коррупционным преступлениям довольно близка в пределах каждого федерального округа, кроме СКФО, где более удачно расследуются преступления из сферы бытовой коррупции.

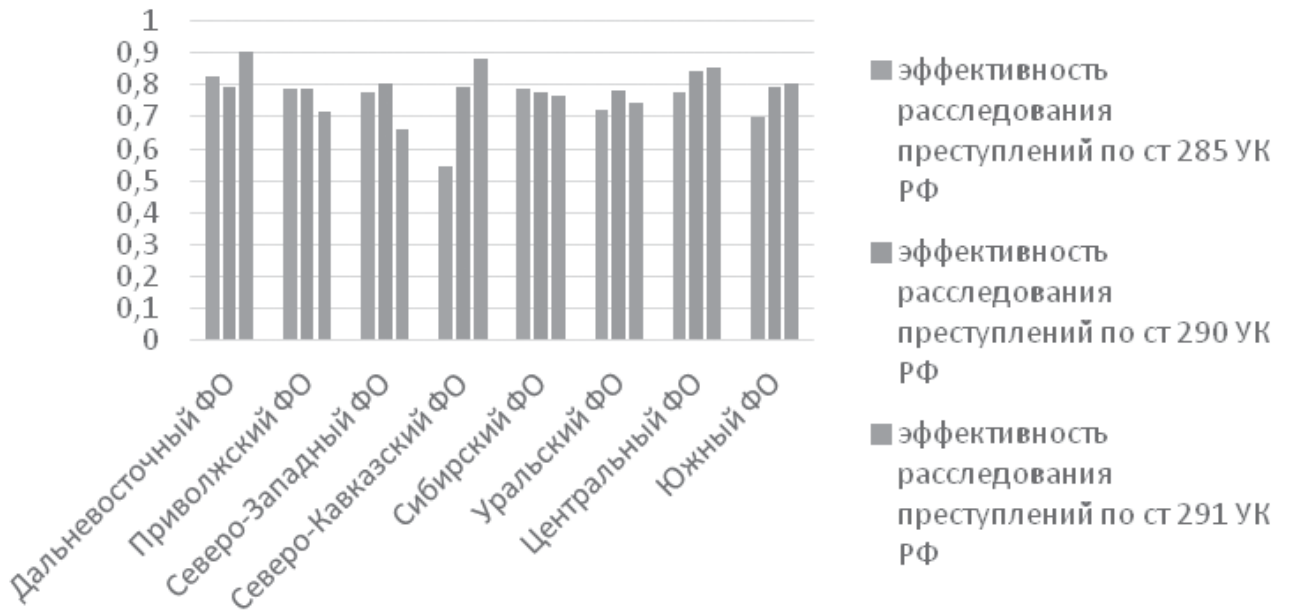


Рис. 10. Эффективность расследования преступлений по ст.ст. 285, 290, 291 УК РФ по федеральным округам

На рисунках 11–13 приведены данные о сезонности работы по расследованию коррупционных преступлений. Очевидно, что большой объем дел регистрируется в первом полугодии; вряд ли этот факт можно объяснить сезонной активностью взяточников. Хорошо заметны квартальные «всплески» в марте, июне, сентябре и «сдвинутый» всплеск в ноябре.

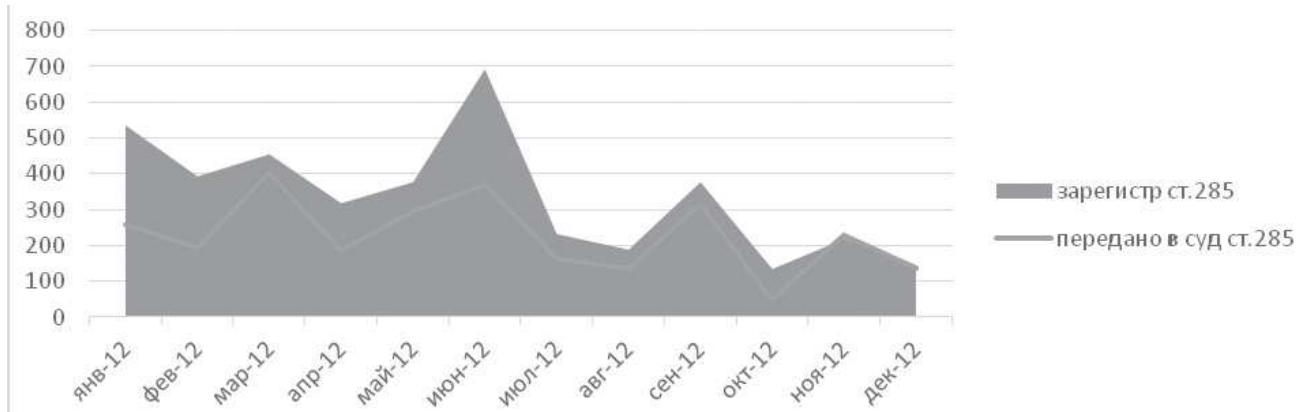


Рис. 11. Динамика работы по расследования преступлений по ст. 285 УК РФ

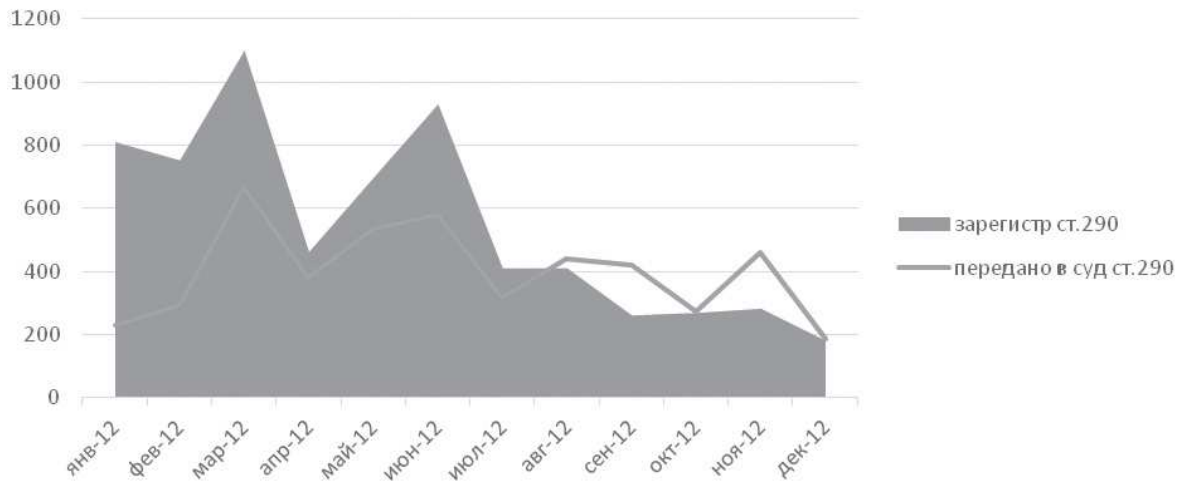


Рис. 12. Динамика работы по расследования преступлений по ст. 290 УК РФ

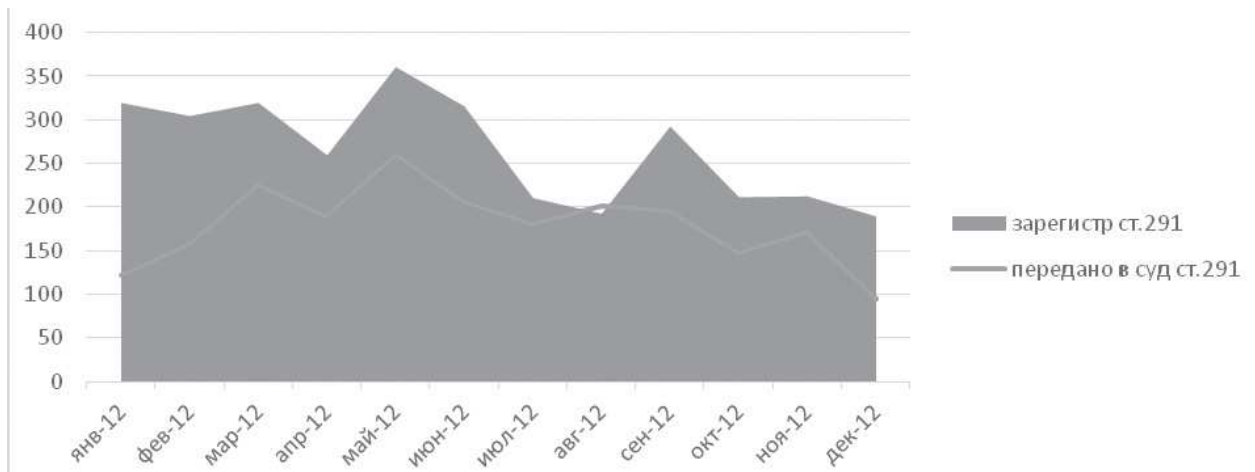


Рис. 13. Динамика работы по расследования преступлений по ст. 291 УК РФ

Коэффициент сезонной неравномерности при расследовании коррупционных преступлений (отношение количества дел в месяц с максимальной загрузкой к количеству дел в месяц с минимальной загрузкой) достигает 5 (ст. 285) и даже 6 (ст. 290). Распределение объемов расследования преступлений по ст. 291 более равномерное: коэффициент неравномерности — около 2. При этом общие сезонные изменения объемов работы (по всем уголовным преступлениям) значительно менее выражены, коэффициент неравномерности — менее 1,5.

Количество выявленных коррупционных преступлений ежегодно снижается.

Существует значительная дифференциация показателей антикоррупционной работы по регионам, не объяснимая объективными различиями социально-экономической ситуации.

Доля коррупционных преступлений в общем объеме уголовных дел крайне незначительна. В сложившейся правоохранительной системе антикоррупционная работа не может получить большой приоритет.

Правоохранительные органы не обеспечивают «неотвратимость ответственности» за коррупционные преступления. Требуется модернизация силовой составляющей системы противодействия коррупции

3.2 Правовое воспитание и обучение сотрудника УИС в рамках профессионального образования

Осмысление проблем противодействия коррупции происходит постоянно, в то же время, когда речь идет о коррупционных практиках, периодически возникает потребность определять приоритеты. На это ориентирует новый Национальный план противодействия коррупции на 2014—2015 гг., утвержденный Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226, который является по-своему уникальным. В современном мире коррупция подрывает этические устои и ценности, наносит ущерб устойчивому развитию. Так как вызвана она может быть самыми различными причинами, а именно — экономической ситуацией, слабостью гражданского общества, слабым правовым воспитанием, то и в основе борьбы с ней должен лежать комплекс самых различных мер. Высокий уровень правового воспитания является важнейшим условием профессионального и личностного роста сотрудника УИС. Решение этой задачи позволит выработать у сотрудников УИС стремление к выполнению своего профессионального долга на основе глубоких нравственных установок.

Правовое воспитание — это целенаправленная деятельность по трансляции (передаче) правовой культуры, правового опыта, правовых идеалов и механизмов разрешения конфликтов в обществе от одного поко-

ления к другому. Правовое воспитание имеет целью развитие правового сознания человека и правовой культуры общества в целом.

Обычно говорят о правовом воспитании в широком и узком смысле. В первом случае речь идет, скорее, не о правовом воспитании, а о правовой социализации человека, когда он «воспитывается» окружающей обстановкой в целом, всей юридической практикой и поведением людей, должностных лиц — представителей государственного аппарата в правовой сфере. При этом у людей, должностных лиц, государственных органов, осуществляющих правовую деятельность (правомерную или неправомерную), нет прямой цели оказать на других правовоспитательное воздействие. Однако такое воздействие на окружающих все-таки оказывается. Что касается правового воспитания в узком смысле, то оно отличается своей целенаправленностью на повышение правовой культуры человека, группы людей и общества в целом.

Правовое воспитание тесно связано с правовым обучением: воспитание не может происходить без обучения, а обучение так или иначе оказывает и воспитательный эффект.

Правовое обучение — передача и усвоение правовых знаний, ориентирование обучаемого на их использование.

Различие здесь можно провести, причем весьма условно, по сфере воздействия: воспитание влияет в основном на эмоционально-волевую, ценностную, мировоззренческую сторону сознания, а обучение — на когнитивно-рациональную, с целью информационно-ознакомительного воздействия на человека. Ценностное, эмоционально-волевое воздействие в свою очередь очень сильно ограничено реальной правовой практикой, поскольку невозможно воспитать у человека уважение к тем ценностям, которые отсутствуют в общественном сознании и деятельности людей, но провозглашаются на словах, в пустых декларациях и демагогических заявлениях (как политическими лидерами перед населением, так и простыми воспитателями и учителями перед детьми и юношеством).

Ценности и идеалы «вырастают» спонтанно, формируются самой жизнью, всеми окружающими обстоятельствами, и роль субъективного фактора, целенаправленной деятельности здесь хоть и важна, но не является ведущей, а тем более единственно необходимой и достаточной. И на роль воспитателя годится далеко не каждый. В общественном масштабе таким воспитателем может стать какой-либо выдающийся человек (А. Д. Сахаров, А. Ф. Кони), который «раскроет» людям глаза на истинное положение дел в области защиты прав человека, противостоянии государственному произволу.

По этой причине основной упор в деле повышения правовой культуры сотрудника УИС должен быть сделан на правовое обучение. Очень важно ознакомление сотрудников УИС с образцами и идеалами, правовым опытом и традициями тех стран, где уровень правовой защищенности личности, а следовательно, и уровень правовой культуры, выше, чем в России.

3.3 Социальные гарантии сотрудников УИС как экономический фактор противодействия коррупции

Уголовно-исполнительная система для реализации своего предназначения нуждается в высококвалифицированных сотрудниках, в их производительном и качественном труде, позволяющем обеспечить экономическую безопасность учреждений УИС. В свою очередь сотрудники пенитенциарной системы будут эффективно реализовывать профессиональные навыки при уверенности в социальной защищенности себя и членов своей семьи во время прохождения службы и после выхода на пенсию.

Неотъемлемой частью борьбы с коррупцией является социальная защита сотрудников УИС, которая призвана не только обеспечивать нормальные условия служебной деятельности сотрудников УИС, но и компенсировать им повышенные психологические и физические нагрузки, служебные ограничения и неблагоприятные последствия наступления случаев, влекущие за собой необходимость их социальной защиты. Предоставление отдельного жилья и

гарантии на постоянное право пользования им значительно снижают риск коррупционных правонарушений среди сотрудников УИС.

При рассмотрении социальной политики, проводимой в отношении сотрудников пенитенциарной системы в системе обеспечения экономической безопасности УИС мы хотели бы остановиться на таком ее аспекте, как уровень жизни, рассмотрев его в контексте гарантий, предоставляемых сотрудникам.

С 1 января 2013 года действуют новые социальные гарантии для сотрудников учреждений и органов УИС.

Утверждены положения, регламентирующие, в частности, денежное довольствие; гарантии, пособия и другие денежные выплаты в связи с прохождением ими службы; предоставление им жилого помещения в собственность или по договору социального найма; денежные компенсации им расходов на оплату коммунальных и иных услуг; их медицинское обеспечение и санаторно-курортное лечение; страховые гарантии сотруднику и выплаты в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей. Закон регулирует отношения, связанные с гражданами РФ, уволенными со службы в учреждениях и органах УИС, членами их семей и лицами, находящимися (находившимися) на их иждивении. Рассмотрим некоторые из них.

Денежное довольствие сотрудников является основным средством их материального обеспечения и состоит из месячного оклада в соответствии с замещаемой должностью и месячного оклада в соответствии с присвоенным специальным званием, которые в сумме составляют оклад месячного денежного содержания, ежемесячных и иных дополнительных выплат.

Размеры окладов по типовым должностям сотрудников и окладов по специальным званиям устанавливаются Правительством РФ. Размеры окладов по другим (нетиповым) должностям сотрудников устанавливаются руководителем федерального органа исполнительной власти, в котором проходят службу сотрудники применительно к размерам окладов по типовым должностям.

Сотрудникам с 01.01.2013 г. устанавливаются следующие ежемесячные и иные дополнительные выплаты:

- ежемесячная надбавка к окладу денежного содержания за стаж службы (выслугу лет);
- ежемесячная надбавка к должностному окладу за квалификационное звание;
- ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия службы;
- ежемесячная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну;
- премии за добросовестное выполнение служебных обязанностей;
- поощрительные выплаты за особые достижения в службе;
- надбавка к должностному окладу за выполнение задач, связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время;
- районные коэффициенты и процентные надбавки к денежному довольствию за службу в районах Крайнего Севера;
- другие дополнительные выплаты, установленные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Так как различные надбавки рассчитываются от величины окладов, то в будущем с их помощью можно будет увеличивать общее денежное довольствие каждого отдельно взятого сотрудника УИС.

При этом ряд надбавок, исчезнувших из общего перечня, были объединены с другими надбавками.

Особо следует отметить, что в связи с увеличением окладов денежного содержания сотрудникам УИС изменился размер единовременного пособия при увольнении. Так, сотрудникам, общая продолжительность службы которых составляет 20 лет и более, при увольнении со службы выплачивается единовременное пособие в размере семи окладов денежного содержания, а сотрудникам, общая продолжительность службы которых составляет менее 20 лет, при

увольнении со службы выплачивается единовременное пособие в размере двух окладов денежного содержания (должностного оклада и оклада по специальному званию), установленных сотруднику на день увольнения со службы.

Далее необходимо уделить внимание вопросу обеспечения жильем сотрудников УИС.

Учитывая ограниченные объемы бюджетного финансирования, выделяемые учреждениям и органам УИС на строительство (приобретение) жилых помещений, на сегодняшний день проблема обеспечения жильем как действующих сотрудников УИС, так и уволенных со службы с правом на пенсию является наиболее острой. Особенно сложная ситуация складывается с переселением граждан из поселков, ликвидированных и подлежащих ликвидации учреждений с особыми условиями хозяйственной деятельности.

Согласно законодательству, сотрудник, имеющий общую продолжительность службы в учреждениях и органах УИС не менее 10 лет в календарном исчислении, имеет право на единовременную социальную выплату для приобретения или строительства жилого помещения один раз за весь период государственной службы, в том числе в учреждениях и органах УИС, при условии, что:

1) не является нанимателем жилого помещения по договору социального найма или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственником жилого помещения или членом семьи собственника жилого помещения;

2) является нанимателем жилого помещения по договору социального найма или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственником жилого помещения или членом семьи собственника жилого помещения и обеспечен общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее 15 квадратных метров;

3) проживает в помещении, не отвечающем установленным для жилых помещений требованиям, независимо от размеров занимаемого жилого помещения;

4) является нанимателем жилого помещения по договору социального найма или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственником жилого помещения или членом семьи собственника жилого помещения, если в составе семьи имеется больной, страдающий тяжелой формой хронического заболевания, при которой совместное проживание с ним в одной квартире невозможно, и не имеет иного жилого помещения, занимаемого по договору социального найма либо принадлежащего на праве собственности;

5) проживает в коммунальной квартире независимо от размеров занимаемого жилого помещения;

6) проживает в общежитии;

7) проживает в смежной незаизолированной комнате либо в однокомнатной квартире в составе двух семей и более независимо от размеров занимаемого жилого помещения, в том числе, если в состав семьи входят родители и постоянно проживающие с сотрудником и зарегистрированные по его месту жительства совершеннолетние дети, состоящие в зарегистрированном браке.

Единовременная социальная выплата предоставляется сотруднику с учетом совместно проживающих с ним членов его семьи.

Отметим, что право на единовременную социальную выплату сохраняется за сотрудниками, уволенными со службы в учреждениях и органах УИС с правом на пенсию и принятыми в период прохождения службы на учет в качестве имеющих право на получение единовременной социальной выплаты.

Между тем, говоря о предоставлении жилого помещения в собственность сотрудникам УИС, следует отметить, что жилое помещение, приобретенное (построенное) за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, может быть предоставлено в собственность следующим лицам, имеющим право на единовременную социальную выплату:

- в равных долях членам семьи сотрудника, погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с

выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в учреждениях и органах;

- инвалидам I и II групп, инвалидность которых наступила вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в учреждениях и органах.

За вдовами (вдовцами) сотрудников, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в учреждениях и органах УИС, право на предоставление жилых помещений в собственность сохраняется до повторного вступления в брак.

Однако принятым на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях до 1 марта 2005 года сотрудникам и уволенным со службы в учреждениях и органах УИС, а также совместно проживающим с ними членам их семей, предоставляются жилые помещения жилищного фонда РФ по договору социального найма с последующей передачей этих помещений в муниципальную собственность.

Размер единовременной социальной выплаты и размер общей площади жилого помещения определяются исходя из нормы предоставления площади жилого помещения, которая составляет:

- 33 квадратных метра общей площади жилого помещения — на одного человека;
- 42 квадратных метра общей площади жилого помещения — на семью из двух человек;
- 18 квадратных метров общей площади жилого помещения на каждого члена семьи — на семью из трех и более человек.

Право же на дополнительную площадь жилого помещения размером 20 квадратных метров имеют:

- сотрудники, которым присвоено специальное звание полковника внутренней службы и выше, а также уволенные со службы, которым эти специальные звания присвоены на день увольнения со службы в учреждениях и органах УИС;
- сотрудники, имеющие ученые степени или ученые звания, а также уволенные со службы и имеющие на день увольнения со службы в учреждениях и органах УИС ученые степени или ученые звания.

При определении размера единовременной социальной выплаты учитывается дополнительная площадь жилого помещения размером 15 квадратных метров.

Но при наличии у сотрудника права на дополнительную площадь жилого помещения по нескольким основаниям размер такой площади не суммируется.

Следует отметить, что денежная компенсация за наем (поднаем) жилых помещений или предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда ежемесячно предоставляется сотруднику УИС и совместно проживающим с ним членам его семьи.

Стоит уделить внимание денежным компенсациям расходов на оплату коммунальных и иных услуг. Так, члены семьи сотрудника, погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в учреждениях и органах УИС, имеют право на получение денежных компенсаций расходов на оплату:

- коммунальных услуг независимо от вида жилищного фонда;
- установки квартирных телефонов, услуг местной телефонной связи, оказанных с использованием квартирных телефонов, а также абонентской платы за пользование радиотрансляционными точками и коллективными телевизионными антеннами;

- топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, и его доставки (для проживающих в домах, не имеющих центрального отопления);
- ремонта принадлежащего им индивидуального жилого дома;
- общей площади занимаемых ими жилых помещений (в коммунальных помещениях — жилой площади), найма, содержания и ремонта жилых помещений, а собственники жилых помещений и члены жилищно-строительных (жилищных) кооперативов — содержания и ремонта объектов общего имущества в многоквартирных домах.

Порядок выплаты данных денежных компенсаций и их размеры определяются Правительством РФ.

А теперь рассмотрим страховые гарантии сотруднику УИС и выплаты в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей. Так, членам семьи сотрудника и лицам, находившимся на его иждивении, выплачивается единовременное пособие в размере трех миллионов рублей в равных долях в случае:

- гибели (смерти) сотрудника вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в учреждениях и органах;
- смерти гражданина РФ, наступившей в течение одного года после увольнения со службы в учреждениях и органах вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы, исключивших возможность дальнейшего прохождения службы в учреждениях и органах.

Необходимо пояснить, что членами семьи и лицами, находившимися на иждивении погибшего (умершего) сотрудника (уволенного со службы в учреждениях и органах), имеющими право на получение единовременного пособия, считаются:

- супруга (супруг), состоявшие в зарегистрированном браке с погибшим (умершим) на день гибели (смерти);
- родители погибшего (умершего);
- несовершеннолетние дети погибшего (умершего), дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме обучения;
- лица, находившиеся на полном содержании погибшего (умершего) или получавшие от него помощь, которая являлась для них постоянным и основным источником средств к существованию, а также иные лица, признанные иждивенцами в порядке, установленном законодательством РФ.

При получении сотрудником в связи с выполнением служебных обязанностей увечья или иного повреждения здоровья, исключающих возможность дальнейшего прохождения службы в учреждениях и органах, ему выплачивается единовременное пособие в размере двух миллионов рублей.

В случае причинения сотруднику в связи с выполнением служебных обязанностей увечья или иного повреждения здоровья, исключающих возможность дальнейшего прохождения службы в учреждениях и органах и повлекших стойкую утрату трудоспособности, ему выплачивается ежемесячная денежная компенсация в размере утраченного денежного довольствия по состоянию на день увольнения со службы в учреждениях и органах за вычетом размера назначенной пенсии по инвалидности с последующим взысканием в судебном порядке выплаченных сумм компенсации с виновных лиц.

Размер выплачиваемой ежемесячной денежной компенсации подлежит перерасчету с учетом увеличения (повышения) окладов денежного содержания сотрудников УИС.

Вред, причиненный имуществу, принадлежащему сотруднику или его близким родственникам, в связи с выполнением служебных обязанностей, возмещается в полном объеме за счет бюджетных ассигнований федерально-

го бюджета с последующим взысканием в судебном порядке выплаченной суммы возмещения с виновных лиц.

Размеры единовременных пособий ежегодно индексируются исходя из уровня инфляции, устанавливаемого федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период.

Правила выплаты единовременных пособий, а также ежемесячной денежной компенсации, определяются федеральным органом исполнительной власти, в котором проходят службу сотрудники УИС.

Важным элементом социальной политики государства является пенсионное обеспечение.

В связи с этим хотелось бы рассмотреть особенности, связанные с пенсионным обеспечением уволенных со службы сотрудников УИС и членов их семей.

С 01.01.2001 г. пенсионное обеспечение уволенных со службы сотрудников УИС, а также выплата им пособий, компенсаций и предоставление льгот, установленных по месту получения пенсии, осуществляется пенсионными службами УИС (до этого пенсионеры УИС обслуживались в пенсионных службах системы МВД России).

Виды пенсий, пособий и компенсаций, порядок их назначения и выплаты, а также перерасчета ранее назначенных пенсий и исчисления выслуги лет регулируются Законом РФ от 12.02.1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» и иными законодательными и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Законом предусмотрено назначение трех видов пенсий:

- за выслугу лет;
- по инвалидности;
- по случаю потери кормильца.

Пенсия за выслугу лет назначается лицам, имеющим на день увольнения со службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы (и (или) на военной службе; и (или) на службе: в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ) 20 лет и более. Пенсия им устанавливается в следующих размерах: за выслугу 20 лет — 50 % соответствующих сумм денежного довольствия; за каждый год выслуги сверх 20 лет — 3 % соответствующих сумм денежного довольствия, но всего не более 85 % этой суммы.

Также пенсия за выслугу лет может назначаться лицам, уволенным со службы по достижении предельного возраста пребывания на службе, по состоянию здоровья или в связи с оргштатными мероприятиями и достигшим на день увольнения 45-летнего возраста — при общем трудовом стаже 25 и более календарных лет, из которых 12 лет 6 месяцев составляет служба в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы (и (или) на военной службе; и (или) на службе: в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ).

Пенсия по инвалидности выплачивается сотрудникам уголовно-исполнительной системы, ставшими инвалидами, если инвалидность наступила в период прохождения службы или не позднее трех месяцев после увольнения со службы либо позже этого срока, но вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в период прохождения службы.

В зависимости от причины получения инвалидности, выделяются следующие категории инвалидов:

- *Инвалиды вследствие военной травмы.* Это лица, ставшие инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных при защите Родины, в том числе полученных в связи с пребыванием на фронте, прохождением службы за границей в государствах, где велись боевые действия, или при исполнении иных обязанностей военной службы (служебных

обязанностей). Пенсия данной категории устанавливается в следующих размерах: военной травмы I и II групп — 85 %, III группы — 50 % соответствующих сумм денежного довольствия;

- *Инвалиды вследствие заболевания, полученного в период военной службы (службы).* Это лица, ставшие инвалидами вследствие увечья, полученного в результате несчастного случая, не связанного с исполнением обязанностей военной службы (служебных обязанностей), либо заболевания, не связанного с исполнением обязанностей военной службы (служебных обязанностей). Пенсия данной категории устанавливается в следующих размерах: инвалидам вследствие заболевания, полученного в период военной службы, I и II групп — 75 %, III группы — 30 % соответствующих сумм денежного довольствия.

Что касается *пенсии по случаю потери кормильца*, то она назначается семьям лиц из числа рядового и начальствующего состава, проходившим службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, если кормилец умер (погиб) во время прохождения службы или не позднее трех месяцев со дня увольнения со службы либо позднее этого срока, но вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в период прохождения службы, а семьям пенсионеров из числа этих лиц — если кормилец умер в период получения пенсии или не позднее пяти лет после прекращения выплаты ему пенсии.

Право на пенсию по случаю потери кормильца имеют нетрудоспособные члены семьи умерших (погибших) лиц из числа рядового и начальствующего состава, проходивших службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, состоявшие на их иждивении.

Нетрудоспособными членами семьи считаются:

- дети, братья, сестры и внуки, не достигшие 18 лет или старше этого возраста, если они стали инвалидами до достижения 18 лет, а проходящие обучение в образовательных организациях по очной форме (за исключением образовательных организаций, обучение в которых связано с поступлением

на военную службу или службу в органах внутренних дел), — до окончания обучения, но не более чем до достижения ими 23-летнего возраста. Братья, сестры и внуки имеют право на пенсию, если у них нет трудоспособных родителей;

- отец, мать и супруг, если они достигли возраста: мужчины — 60 лет, женщины — 55 лет, либо являются инвалидами;
- супруг или один из родителей либо дед, бабушка, брат или сестра независимо от возраста и трудоспособности, если он (она) занят уходом за детьми, братьями, сестрами или внуками умершего кормильца, не достигшими 14-летнего возраста, и не работает;
- дед и бабушка — при отсутствии лиц, которые по закону обязаны их содержать.

Размер пенсии по случаю потери кормильца зависит от причины смерти (или гибели) кормильца и установлен:

- семьям лиц из числа рядового и начальствующего состава, проходивших службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, умерших (погибших) вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных при защите Родины, в том числе полученных в связи с пребыванием на фронте, прохождением службы за границей в государствах, где велись боевые действия, или при исполнении иных служебных обязанностей — 40 % соответствующих сумм денежного довольствия кормильца на каждого нетрудоспособного члена семьи;
- семьям лиц из числа рядового и начальствующего состава, проходивших службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, умерших (погибших) вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных вследствие заболевания, полученного во время службы, либо вследствие увечья, полученного в результате несчастного случая, не связанного с исполнением служебных обязанностей, либо заболевания, не связанного с исполнением служебных обязанностей — 30 % соответствующих

сумм денежного довольствия кормильца на каждого нетрудоспособного члена семьи.

А теперь рассмотрим изменения, произошедшие в пенсионном обеспечении уволенных со службы сотрудников УИС с 01.01.2012 г.

В 2011 году был принят ряд нормативно-правовых актов, регламентирующих пенсионное обеспечение сотрудников УИС, в первую очередь предусматривающих увеличение денежного содержания.

Так, с 01.01.2012 г. пенсионерам УИС в 3 раза повышены оклады по штатным должностям с округлением до целого рубля в сторону увеличения.

Следует отметить, что для исчисления пенсий в денежное довольствие включаются: оклад по должности, по специальному званию, процентная надбавка за выслугу лет, исчисленная из этого оклада. При этом оклады применяются без учета их повышения за службу в отдаленных местностях и в других особых условиях. Надбавки, устанавливаемые сотрудникам УИС за период службы, также не учитываются в денежном довольствии для исчисления пенсии.

Денежное довольствие для начисления пенсии с 01.01.2012 г. учитывается в размере 54 % и, начиная с 1 января 2013 года, ежегодно увеличивается на 2 % (с 01.01.2013 г. — 56 %) до достижения 100 % его размера.

С учетом уровня инфляции (потребительских цен) федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период указанное ежегодное увеличение может быть установлено на очередной финансовый год в размере, превышающем 2 %.

Приведем пример расчета пенсии с 01.01.2013 г. для оперативного дежурного исправительного учреждения, капитана внутренних дел, уволенного со службы с выслугой 27 лет 4 месяца в льготном исчислении, из которых 18 лет в календарном исчислении для процентной надбавки за выслугу лет.

Исходные данные:

Оклад по должности — 15 500 руб.

Оклад по специальному званию — 11 000 руб.

Процентная надбавка за выслугу 18 лет (25%) — 6 625 руб.

Итого: 33 125 руб.

Денежное довольствие для исчисления пенсии:

$33\ 125 \times 56\ \% = 18\ 550$ руб.

Исчисляем пенсию за выслугу 27 лет: за 20 лет выслуги — 50 %, за каждый год свыше 20 лет — 3 %: $50 + (7 \times 3) = 71\ \%$.

Пенсия составит: $18\ 550 \times 71\ \% = 13\ 170$ руб. 50 коп.

Исходя из того, что размер пенсии сотрудников УИС в первую очередь зависит от их выслуги лет, от соответствующего размера денежного довольствия, каждый из них, думая о будущем, рассчитывает, какой период времени служить, на каких должностях, с какой оплатой.

Также право на получение нескольких видов пенсий имеют лица из числа рядового и начальствующего состава, проходившие службу в учреждениях и органах УИС, и их семьям, имеющим одновременно право на различные виды пенсий в соответствии с законодательством РФ, устанавливается одна пенсия по их выбору, за исключением случаев:

- Супруги, не вступившие в новый брак, и родители лиц из числа рядового и начальствующего состава, проходивших службу в учреждениях и органах УИС, погибших вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных при защите Родины, в том числе полученных в связи с пребыванием на фронте, прохождением службы за границей в государствах, где велись боевые действия, или при исполнении иных служебных обязанностей (за исключением случаев, когда смерть указанных лиц наступила в результате их противоправных действий), имеют право на одновременное получение двух пенсий. Им могут устанавливаться пенсия по случаю потери кормильца, предусмотренная Законом РФ от 12.02.1993 г. № 4468-1, и любая другая пенсия, установленная в соответствии с законодательством РФ (за исключением пенсии по случаю потери кормильца или социальной пенсии по случаю потери кормильца);

- Лица из числа рядового и начальствующего состава, проходившие службу в учреждениях и органах УИС, при достижении ими возраста 60 и 55 лет (мужчины и женщины соответственно) и при наличии трудового стажа не менее пяти лет имеют право на одновременное получение пенсии за выслугу лет или пенсии по инвалидности, предусмотренных Законом РФ от 12.02.1993 г. № 4468-1, и трудовой пенсии по старости (за исключением фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии по старости), устанавливаемой в соответствии с Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». При этом в страховой стаж для исчисления страховой части трудовой пенсии по старости не включаются периоды службы, предшествующие назначению пенсии по инвалидности либо периоды службы, работы и иной деятельности, учтенные при определении размера пенсии за выслугу лет.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что в настоящее время программы социальных преобразований в целом по стране, и в частности в УИС подчас носят декларативный характер, они недостаточно состыкованы с финансовыми возможностями государства (федерального бюджета), а темпы реформирования социальной сферы не всегда увязаны с реальными доходами населения. А это негативным образом может отразиться на экономическом развитии страны и, как следствие, на экономической безопасности УИС.

Таким образом, несмотря на сложившуюся систему социального обеспечения сотрудников УИС, которая обеспечивает, на наш взгляд, достаточно высокий уровень их жизни и делает, в том числе, уволенных со службы сотрудников в экономическом плане более защищенным по сравнению с гражданскими пенсионерами, социальное обеспечение требует дальнейшего совершенствования. Это становится наиболее актуальным в условиях затянувшегося экономического кризиса.

3.4 Меры противодействия коррупционным правонарушениям среди сотрудников УИС

Согласно Концепции развития УИС РФ до 2020 года, одним из мероприятий в рамках совершенствования кадрового обеспечения УИС является разработка и осуществление мер, направленных на предупреждение и пресечение коррупции государственными служащими ФСИН России. Концепцией предусматривается, что антикоррупционные мероприятия должны проводиться в рамках ведомственного плана мер по искоренению коррупции и должностных злоупотреблений в УИС. Приоритетными направлениями в противодействии коррупции, согласно Концепции, должны являться:

- противодействие злоупотреблениям в сфере закупок для нужд УИС;
- противодействие незаконному содействию условно-досрочному освобождению;
- противодействие коррупционному содействию незаконному доступу в места лишения свободы предметов, как разрешенных, так и запрещенных к использованию.

Во исполнение Федерального закона «О противодействии коррупции», Национального плана противодействия коррупции был принят План противодействия коррупции Федеральной службы исполнения наказаний от 21 октября 2010 г., которым предусмотрены направления деятельности учреждений и органов ФСИН России по противодействию коррупции и отдельные мероприятия по обеспечению данных направлений. На основании Плана противодействия коррупции ФСИН России были приняты планы противодействия коррупции территориальных органов ФСИН России. Данные планы являются основанием распределения полномочий по противодействию коррупции между различными подразделениями ФСИН России, ее территориальных органов. Тем не менее, для определения компетенции тех или иных подразделений в области антикоррупционной деятельности необходимо нор-

мативное закрепление конкретных задач, функций и прав в данной сфере за каждым из подразделений ФСИН России и ее территориальных органов.

С целью повышению эффективности деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания, по противодействию коррупции, представляется целесообразным предпринять следующие правовые и организационные меры.

Во-первых, Положение о ФСИН России следует дополнить полномочиями в сфере противодействия коррупции в учреждениях и органах УИС. В связи с этим необходимо в п. 7 Положения внести абзацы следующего содержания:

- в подпункт 1: «– соблюдение работниками уголовно-исполнительной системы запретов и ограничений, связанных с федеральной государственной службой»;
- в подпункт 2: «– выявление, профилактику, предотвращение и пресечение коррупционных правонарушений работников уголовно-исполнительной системы».

Во-вторых, целесообразно создание открытого нормативного акта (приказа ФСИН России), четко определяющего полномочия отдельных служб ФСИН России, ее территориальных органов, учреждений по противодействию коррупции. Рабочим названием данного нормативного акта могло бы быть «О противодействии коррупции в уголовно-исполнительной системе». За основу определения указанных полномочий и их распределения между службами и подразделениями учреждений и органов ФСИН России следует взять План противодействия коррупции ФСИН России, придав мероприятиям, закрепленным за отдельными подразделениями, характер нормативно установленных полномочий. При этом требуется:

- установление персональной ответственности руководителей учреждений и органов ФСИН России за непринятие мер по противодействию коррупции, предусмотренных законодательством и ведомственными нормативными актами ФСИН России;

- уточнение и более четкое разграничение указанных полномочий, недопущение дублирования их различными службами и подразделениями (что наблюдается в действующем Плате и является одним из недостатков организации противодействия коррупции);
- освобождение подразделений ФСИН России, ее территориальных органов от не свойственных им задач в области противодействия коррупции;
- сокращение числа подразделений, на которые возлагаются полномочия по противодействию коррупции, в целях упрощения контроля за их исполнением и более четкого определения лиц, ответственных за осуществление данных полномочий.

Представляется, что основными структурными единицами, осуществляющими полномочия по противодействию коррупции в учреждениях и органах УИС, должны быть уже существующие подразделения собственной безопасности и подразделения кадровой службы ФСИН России, ее территориальных органов и учреждений. Это связано с тем, что, как уже указывалось некоторыми авторами, оперативная деятельность, в том числе негласная, должна играть первостепенную роль как в предупреждении, так и в раскрытии коррупционных преступлений.⁵²

Полномочия по противодействию коррупции, связанные с осуществлением оперативно-розыскной деятельности, а также проведение служебных проверок по фактам коррупционных правонарушений, совершенных личным составом, следует в полном объеме закрепить за подразделениями собственной безопасности, исключив дублирование данных полномочий с оперативным управлением ФСИН России, оперативными управлениями (отделами) территориальных органов ФСИН России, подразделениями кадровой службы и сформулировать их следующим образом:

⁵² Костенников М. В., Куракин А. В., Кошелев И. Н. Административно-правовое регулирование обеспечения собственной безопасности и противодействия коррупции в органах внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 46.

«Управление собственной безопасности ФСИН России, управления (отделы) собственной безопасности территориальных органов ФСИН России:

- организуют и осуществляют самостоятельно и во взаимодействии с другими правоохранительными органами оперативно-розыскную деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию коррупционных правонарушений работников и федеральных государственных гражданских служащих ФСИН России;

- обеспечивают оперативное сопровождение прокурорских проверок и расследования уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности работников и федеральных государственных гражданских служащих ФСИН России;

- организуют и осуществляют проведение служебных проверок по правонарушениям коррупционного характера;

- организуют и обеспечивают работу по рассмотрению уведомлений представителей нанимателя о фактах обращения в целях склонения работников УИС и федеральных государственных гражданских служащих ФСИН России к совершению коррупционных преступлений;

- осуществляют мониторинг, выявление и устранение коррупционных рисков, причин и условий коррупции в деятельности органов и учреждений ФСИН России;

- участвуют в обеспечении взаимодействия с правоохранительными и иными государственными органами по вопросам противодействия коррупции в ФСИН России;

- участвуют в организации правового просвещения работников УИС и федеральных государственных гражданских служащих ФСИН России по антикоррупционной тематике;

- участвуют в организации повышения квалификации специалистов, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции;

- обеспечивают соблюдение государственной тайны, а также защиту персональных данных федеральных государственных служащих;
- при наличии запроса обеспечивают проверку достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы в ФСИН России, а также сведений, представляемых указанными гражданами в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации; достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственными служащими, замещающими должности федеральной государственной службы; соблюдения государственными служащими, замещающими должности федеральной государственной службы, требований к служебному поведению;
- обеспечивают размещение на официальных интернет-сайтах ФСИН России, территориальных органов ФСИН России информации об антикоррупционной деятельности;
- обеспечивают функционирование «горячей линии» и (или) «телефонов доверия» по вопросам противодействия коррупции, обеспечение возможности взаимодействия граждан с ФСИН России с использованием компьютерных технологий в режиме «онлайн»;
- создают базы данных для реализации задач по противодействию коррупции, возложенных на управление (отдел), в том числе во взаимодействии с правоохранительными органами и федеральными органами исполнительной власти РФ в пределах своих полномочий;
- осуществляют рассмотрение обращений граждан и организаций (включая анонимные обращения) по фактам проявления коррупции в учреждениях и органах ФСИН России, передачу обращений по подведомственности иным государственным органам, обеспечивают защиту персональных данных обращающихся».

Осуществление мер по противодействию коррупции, не связанных с осуществлением оперативно-розыскной деятельности, следует возложить на подразделения кадровой службы. Полномочия кадровой службы в области противодействия коррупции следует, по нашему мнению, сформулировать следующим образом:

«Управление кадров ФСИН России, управления (отделы) кадров территориальных органов ФСИН России, учреждений ФСИН России:

- обеспечивают функционирование Комиссий по соблюдению требований к служебному поведению сотрудников УИС и урегулированию конфликта интересов;
- организуют и осуществляют правовое просвещение служащих ФСИН России по антикоррупционной тематике, проведение антикоррупционных занятий со служащими ФСИН России в системе служебной подготовки, оказывают служащим ФСИН консультативную помощь по вопросам реализации требований к служебному поведению государственных служащих, иных нормативных актов, утверждающих стандарты антикоррупционного поведения;
- организуют и осуществляют мониторинг исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими, проходящими службу на должностях, замещение которых связано с коррупционным риском; разработку и обобщение отчетности о количестве и видах нарушений дисциплины и законности, преступлений данными лицами;
- формируют кадровый резерв служащих ФСИН России, вносят руководству учреждений и органов ФСИН России предложения по ротации служащих ФСИН России;
- обеспечивают соблюдение государственной тайны и защиты персональных данных служащих ФСИН России (совместно с УСБ и управлением делами ФСИН России);

- участвуют в подготовке и проведении совещаний, семинаров, иных мероприятий с руководителями подразделений ФСИН России, ее территориальных органов и учреждений по вопросам противодействия коррупции;
- организуют и проводят работу с личным составом по формированию устойчивого антикоррупционного сознания».

Полномочия правовых управлений (отделов), организационно-инспекторского управления ФСИН России, организационно-аналитических управлений (отделов) территориальных органов ФСИН России в области противодействия коррупции можно сформулировать следующим образом:

«Правовое управление, правовые управления (отделы) территориальных органов, учреждений ФСИН России:

- осуществляют подготовку проектов правовых актов в сфере противодействия коррупции в ФСИН России;
- осуществляют антикоррупционную экспертизу проектов нормативных актов ФСИН России, территориальных органов и учреждений ФСИН России;
- осуществляют информационно-правовое обеспечение учреждений и органов ФСИН России, ведение единого банка данных правовых документов по вопросам, отнесенным к компетенции ФСИН России в области противодействия коррупции;
- участвуют в организации и осуществлении правового просвещения федеральных государственных служащих по антикоррупционной тематике (совместно с подразделениями собственной безопасности и подразделениями кадровой службы).

Организационно-инспекторское управление ФСИН России, организационно-аналитические управления (отделы) территориальных органов ФСИН России:

- осуществляют непрерывный сбор, анализ и оценку данных об оперативно-служебной обстановке в учреждениях и органах УИС, организуют оказание им практической помощи;

- организуют и осуществляют проведение инспектирований и контрольных проверок оперативно-служебной и производственно-хозяйственной деятельности территориальных органов УИС, контроль и оказание практической помощи за устранением выявленных недостатков;
- внедряют в деятельность ФСИН России инновационные технологии государственного управления и администрирования, в том числе межведомственного электронного взаимодействия;
- обеспечивают и осуществляют взаимодействие ФСИН России с институтами гражданского общества, средствами массовой информации по вопросам противодействия коррупции, мониторинг публикаций в средствах массовой информации о коррупционных проявлениях в органах и учреждениях ФСИН России, передают информацию о данных фактах в подразделения собственной безопасности ФСИН России и территориальных органов ФСИН России».

Особое значение при организации противодействия коррупции в учреждениях и органах ФСИН России следует уделить борьбе со злоупотреблениями при осуществлении размещения государственных заказов и проведения закупок для государственных нужд. Как показывает практика, наиболее крупные размеры взяток, получаемых должностными лицами, связаны именно с предпочтением того или иного хозяйствующего субъекта при заключении договора с государственным учреждением, однако коррупционные преступления в финансово-экономической сфере всегда отличались наивысшей латентностью среди всех преступлений коррупционного характера.

Для профилактики коррупционных преступлений при размещении государственных заказов и проведении закупок для нужд ФСИН России целесообразно проведение следующих мер:

- обеспечение строгого исполнения норм Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров,

работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»,⁵³ иных нормативных актов, регламентирующих порядок размещения государственных заказов и проведения закупок для нужд ФСИН России;

- мониторинг отклонения цен заключения договоров поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для нужд ФСИН России от среднерыночных, увеличение конкуренции среди поставщиков;

- обеспечение открытой процедуры проведения конкурса на заключение договоров поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для нужд ФСИН России;

- проверка (в том числе негласная) контрагентов по указанным договорам с целью выявления недобросовестных поставщиков, а также фактов подготавливаемых коррупционных правонарушений, склонения должностных лиц учреждений и органов ФСИН России либо хозяйствующих субъектов к преступлениям коррупционного характера.

Полномочия по мониторингу отклонения цен заключения договоров поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для нужд ФСИН России, а также по проверке контрагентов по указанным договорам целесообразно возложить на подразделения собственной безопасности ФСИН России и ее территориальных органов. Полномочия же финансово-экономических подразделений в области противодействия коррупции предлагаем установить следующим образом:

«Финансово-экономическое управление ФСИН России, финансово-экономические управления (отделы) территориальных органов ФСИН России:

- осуществляют инспектирование финансово-экономической деятельности учреждений и органов УИС;

- проводят мероприятия, направленные на совершенствование финансово-экономической деятельности и отчетности в УИС;

⁵³ Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

- подготавливают необходимые материалы для обеспечения информацией, необходимой внутренним и внешним пользователям бухгалтерской отчетности для контроля за соблюдением законодательства РФ при осуществлении финансово-хозяйственных операций и их целесообразностью, наличием и движением имущества и обязательств, использованием материальных, трудовых и финансовых ресурсов в соответствии с утвержденными нормами, нормативами и сметами;

- обеспечивают соблюдение законодательства РФ о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд органов и учреждений ФСИН России;

- обеспечивают открытость процедуры проведения конкурса на заключение договоров поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для нужд ФСИН России».

Отдельные полномочия в области противодействия коррупции следовало бы закрепить за подчиненными ФСИН России учреждениями:

«Центр инженерно-технического обеспечения ФСИН России, Центры инженерно-технического обеспечения территориальных органов ФСИН России:

- обеспечивают функционирование технических средств взаимодействия граждан с ФСИН России, территориальными органами ФСИН России.

Центры психологической диагностики территориальных органов ФСИН России:

- осуществляют в процессе проведения психологической экспертизы изучение качеств личности кандидатов на службу и федеральных государственных служащих учреждений и органов ФСИН России в целях выявления психологических свойств, способствующих совершению преступлений коррупционного характера».

В нормативном акте, определяющем полномочия ФСИН России в области противодействия коррупции, также заслуживают отражения функции

ведомственных образовательных и научно-исследовательских учреждений, которые можно сформулировать следующим образом:

«Образовательные и научно-исследовательские учреждения ФСИН России:

- обеспечивают реализацию образовательных программ среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, осуществляют профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации сотрудников учреждений и органов УИС;

- обеспечивают выполнение аналитических, фундаментальных и прикладных научно-исследовательских работ в области противодействия коррупции;

- участвуют в разработке и рецензировании (экспертизе проектов законодательных и иных нормативных правовых актов по обращениям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и по поручениям ФСИН России);

- участвуют в организации и проведении конференций, совещаний, симпозиумов, выставок и иных мероприятий в области противодействия коррупции;

- проводят мероприятия по противодействию коррупции среди сотрудников образовательного (научно-исследовательского) учреждения и лиц, обучающихся в образовательном учреждении».

В-третьих, одной из антикоррупционных мер организационно-технического характера могло бы являться создание единого банка данных не только по правонарушениям коррупционного характера, но и по случаям увольнения сотрудников в связи с нарушением антикоррупционного законодательства. Сотрудникам подразделений собственной безопасности ФСИН России и ее территориальных органов должен быть предоставлен свободный доступ к автоматизированным базам данных информационных центров ГУ МВД по субъектам РФ. В настоящее время отсутствие доступа сотрудников управлений (отделов) собственной безопасности ФСИН России и ее тер-

риториальных органов к данным информационным ресурсам значительно затрудняет работу по выявлению, предупреждению и пресечению коррупционных правонарушений сотрудников УИС.

В-четвертых, одним из направлений антикоррупционной деятельности должно являться устранение необоснованных запретов, предъявляемых к сотрудникам и работникам учреждений и органов ФСИН России. Так, согласно ст. 9 Положения о службе в ОВД, запрещается прохождение службы близкими родственниками, находящимися в непосредственной подчиненности или подконтрольности. При этом понятие подконтрольности так и не установлено нормативными актами, что создает значительные сложности на практике. Как показывает практика, руководством кадровых подразделений отдельных территориальных органов ФСИН России к сотрудникам подчиненных учреждений предъявляются заведомо завышенные и не соответствующие закону требования, согласно которым запрещается совместное прохождение службы в одном учреждении супругов и близких родственников и при отсутствии непосредственной подчиненности и подконтрольности. Данные требования, во-первых, не основаны на нормативных актах, во-вторых — отрицательным образом сказываются на укомплектованности учреждений и органов ФСИН России, в-третьих — создают серьезные проблемы личного характера (необходимость увольнения со службы одного из супругов (близких родственников), переезда в другую местность, расторжения брака). Это особенно остро проявляется в небольших населенных пунктах, где служба в исправительном учреждении является, в сущности, единственным видом занятости, обеспечивающим достойное существование. Представляется необходимым, во-первых, установить в планируемом к принятию Положении о службе в ФСИН России четкое определение подчиненности и подконтрольности, во-вторых — обратить внимание подразделений собственной безопасности и кадровых служб ФСИН России на недопустимость предъявления не основывающихся на нормативных актах требований к совместному прохождению службы супругами и близкими родственниками.

В-пятых, целесообразно предложить расширение перечня должностей УИС, при назначении на которые и при замещении которых требуется представление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. В соответствии с перечнем должностей, утвержденным указом Президента РФ от 18.05.2009 г. № 557 и перечнем должностей, утвержденным приказом ФСИН России от 31.08.2009 г. № 372 на уровне учреждений, исполняющих наказания, следственных изоляторов, в настоящее время это — начальники и заместители начальников отделов, начальники отделений; главный бухгалтер, заместитель главного бухгалтера; все должности в оперативном отделе (группе), отделе (группе) безопасности и отделе (группе) режима. Указанным перечнем охватывается более 33 % личного состава.⁵⁴

Несомненно, замещение указанных должностей сопровождается значительным коррупционным риском. Однако в данный перечень было бы целесообразно внести должности начальников отрядов подразделений воспитательной работы с осужденными. Как показывает практика, за последние годы немалое число нарушений законности, в том числе и коррупционного характера (в среднем 20,1 %), совершается сотрудниками данных подразделений — по абсолютному количеству нарушений законности подразделения воспитательной работы с осужденными занимают второе место после подразделений безопасности, а по коэффициенту поражаемости сотрудников данными нарушениями — первое место среди всех подразделений и служб УИС. Этому способствует постоянный контакт сотрудников подразделений воспитательной работы с осужденными и достаточно широкие полномочия данных сотрудников в отношении осужденных. Поэтому лица, занимающие должности начальников отрядов, должны подлежать контрольным антикоррупционным мерам наряду с сотрудниками оперативных подразделений, подразделений безопасности и режима.

⁵⁴ Бураков Т. В. Противодействие коррупции как одно из основных направлений работы с кадрами в уголовно-исполнительной системе // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2012. № 9. С. 3.

В-шестых, не подлежит сомнению то, что эффективное противодействие коррупции невозможно без связи с гражданами. Однако при этом возникает проблема защиты персональных данных лиц, обратившихся в органы ФСИН России с сообщениями о правонарушениях коррупционного характера, на что уже обращалось внимание в литературе.⁵⁵

В связи с этим в раздел 6 Порядка информационной поддержки официального сайта ФСИН России в сети Интернет, утвержденного приказом ФСИН России от 06.06.2005 г. № 409 следует внести следующие изменения: «Интернет-письма без указания фамилии, почтового адреса, места жительства гражданина или юридического лица считаются анонимными и не подлежат рассмотрению, за исключением случаев, когда в них содержится информация о совершенном, совершаемом, готовящемся либо замышляемом преступлении либо правонарушении либо лицах, их совершивших, совершающих, подготавливающих или замышляющих. В данном случае письмо подлежит незамедлительной передаче в оперативные подразделения, подразделения собственной безопасности ФСИН России либо иные правоохранительные органы для проведения проверки указанных фактов.

ФСИН России гарантирует конфиденциальность персональных данных лиц, сообщающих информацию о совершенных, совершаемых, готовящихся либо замышляемых преступлениях либо правонарушениях, либо лицах, их совершивших, совершающих, подготавливающих или замышляющих».

Это позволит привести Порядок информационной поддержки официального сайта ФСИН России в соответствие со ст. 11 Федерального закона от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁵⁶ и Административным регламентом ФСИН по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, утвержденному приказом Минюста России от 31.07.2012 г. № 147.⁵⁷

⁵⁵ Букалерева Л. А. Коррупция в системе ФСИН // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2011. № 6. С. 18.

⁵⁶ Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

⁵⁷ Российская газета. 2012. 3 октября.

Система мер противодействия коррупции в органах и учреждениях ФСИН России в настоящее время создана и является достаточно эффективно действующей, но продолжающийся рост числа коррупционных правонарушений сотрудников УИС показывает, что она нуждается в мерах по ее дальнейшему совершенствованию.

Основные меры, которые могут быть предложены в целях повышения эффективности деятельности учреждений и органов ФСИН России в области противодействия коррупции — это четкое нормативно-правовое определение антикоррупционных полномочий различных служб и подразделений центрального аппарата и территориальных органов ФСИН России; устранение необоснованных запретов, предъявляемых к сотрудникам и работникам учреждений и органов УИС; расширение перечня должностей УИС, при назначении на которые и при замещении которых требуется представление сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; совершенствование информационного обеспечения мероприятий по противодействию коррупции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Коррупционная преступность представляет собой деструктивный фактор, подрывающий национальную безопасность российской государственности. Решение такой крупномасштабной и важнейшей проблемы требует объединения усилий всех государственных и общественных институтов, основывающих свою деятельность на единой идее, и действующих по разным направлениям. Комплекс предлагаемых мер представляется необходимым основывать на совершенствовании его политических, социальных, экономических, правовых, технологических и организационно-исполнительных составляющих. Особое значение борьба с коррупцией имеет для УИС, поскольку коррупционная деятельность подрывает нормальный механизм функционирования пенитенциарной системы.

Проведенное исследование, посвященное проблемам противодействия коррупционной преступности в системе национальной безопасности государства как общем, и системе исполнения наказаний как частном, позволило сформулировать ряд основных выводов как теоретического, так и прикладного характера.

1. Учитывая многообразие проявлений негативного или преступного характера, имеющих место при совершении коррупционных правонарушений, что, в свою очередь, не позволяет охватить их одной уголовно-правовой дефиницией, предложена условная дифференциация коррупции в УИС на два типовых уровня — верхний и нижний. Верхний уровень коррупции в УИС представляет собой диверсификационную форму взаимодействия в социальной группе, способствующую разрушению процессов социального управления в рамках государства, ведомства, предприятия, учреждения или подразделения, разложению функционирования управленческого звена и невыполнению или незаконному выполнению его представителями возложенных на них задач на основе личностных корыстных или иных побуждений. Нижний уровень коррупции в УИС также представляет собой диверсификационную форму взаи-

модействия в социальной группе (частные случаи проявления коррупции на местах), характеризующуюся умышленным использованием должностными лицами (сотрудниками УИС) своего служебного положения вопреки интересам службы с целью получения материальных или иных преимуществ и выгод за совершение противозаконных действий (бездействия), совершаемых для достижения иными лицами своих незаконных целей (а равно — законных, но с нарушением очередности или установленных правил, и т. д.).

2. Сотрудники УИС характеризуются рядом общих свойств, что позволяет отнести их к кругу специальных субъектов совершения преступного деяния, однако в уголовном законодательстве закрепление получило более широкое понятие «должностное лицо». Такой подход законодателя обусловлен, с одной стороны, стремлением охватить различные категории должностных лиц, а с другой стороны — унифицировать порядок наступления для них уголовной ответственности. Однако подобная регламентация субъектов совершения преступного деяния в УК РФ не учитывает специфику прохождения службы в УИС, степень общественной опасности, возникающей при совершении преступного деяния коррупционной направленности, риски и угрозы, которым виновный сотрудник подвергает иных сотрудников УИС (а равно других ведомств), а также лиц, содержащихся в исправительных учреждениях, или иных граждан.

3. Изучение социально-демографических данных показывает, что средний срок службы сотрудников УИС, совершивших преступление, составляет 7,9 лет. Преступления совершаются, главным образом, сотрудниками службы режима и надзора, руководящим составом исправительных учреждений, воспитательных аппаратов. Наибольший удельный вес занимают лица среднего и старшего начальствующего состава, значительная их доля привлекалась к дисциплинарной ответственности. Ранжированный ряд проявлений коррупционности в деятельности, непосредственно не связанной с деятельностью ФСИН России, можно построить следующим образом: при размещении заказов для нужд УИС — 38,3 %; при оформлении на службу, передви-

жение по службе и сокрытии проступка (преступления) — по 25,9 %; при представлении к поощрениям — 8,7 %; иные формы — 1,2 %.

4. На сегодняшний день в УК РФ отсутствуют нормы, регламентирующие наступление уголовной ответственности за совершение преступлений коррупционной направленности особой категорией должностных лиц — сотрудниками правоохранительных органов, как специальным субъектом уголовно-правовых отношений. Представляется необходимым привести предложения по включению подобного рода норм в УК РФ. В целях соблюдения традиционного порядка регламентации норм в УК РФ, считаем рациональным изложить данные нормы вслед за уже содержащимися в нем действующими нормами, что будет способствовать корректной классификации подобного рода деяний, связанных с коррупцией в правоохранительных органах и упрощению их квалификации.

5. Представляется целесообразным дополнить УК РФ следующими нормами: ст. 290.1 УК РФ — «Получение взятки за совершение действий (бездействие), связанных с функционированием правоохранительного органа», ст. 291.2 УК РФ — «Дача взятки за совершение действий (бездействие), связанных с функционированием правоохранительного органа», ст. 291.3 УК РФ — «Посредничество во взяточничестве при совершении действий (бездействие), связанных с функционированием правоохранительного органа». Особенностью данных норм будет увеличение санкций за их совершение, что отвечает специфике организации служебной деятельности в правоохранительных органах.

6. Целесообразно создание открытого нормативного акта (приказа ФСИН России), четко определяющего полномочия отдельных служб ФСИН России, ее территориальных органов, учреждений по противодействию коррупции. Рабочим названием данного нормативного акта могло бы быть «О противодействии коррупции в уголовно-исполнительной системе». За основу определения указанных полномочий и их распределения между службами и подразделениями органов и учреждений ФСИН России следует взять

План противодействия коррупции ФСИН России, придав мероприятиям, закрепленным за отдельными подразделениями, характер нормативно установленных полномочий.

7. Полномочия по противодействию коррупции, связанные с осуществлением оперативно-розыскной деятельности, а также проведение служебных проверок по фактам коррупционных правонарушений, совершенных личным составом, следует в полном объеме закрепить за подразделениями собственной безопасности, исключив дублирование данных полномочий с оперативным управлением ФСИН России, оперативными управлениями (отделами) территориальных органов ФСИН России, подразделениями кадровой службы.

8. Одной из антикоррупционных мер организационно-технического характера может стать создание единого банка данных не только по правонарушениям коррупционного характера, но и по случаям увольнения сотрудников в связи с нарушением антикоррупционного законодательства. Сотрудникам подразделений собственной безопасности ФСИН России и ее территориальных органов должен быть предоставлен свободный доступ к автоматизированным базам данных информационных центров ГУ МВД по субъектам РФ.

9. Одним из направлений антикоррупционной деятельности должно быть устранение необоснованных запретов, предъявляемых к сотрудникам и работникам учреждений и органов ФСИН России. В связи с этим необходимо, во-первых, установить в планируемом к принятию Положении о службе в ФСИН России четкое определение подчиненности и подконтрольности, во-вторых, — обратить внимание подразделений собственной безопасности и кадровых служб ФСИН России на недопустимость предъявления не основывающихся на нормативных актах требований к совместному прохождению службы супругами и близкими родственниками.

10. В целях защиты персональных данных лиц, обратившихся в органы ФСИН России с сообщениями о правонарушениях коррупционного характера, необходимо в раздел 6 Порядка информационной поддержки официаль-

ного сайта ФСИН России в сети Интернет, утвержденного приказом ФСИН России от 06.06.2005 г. № 409 внести следующие изменения: «Интернет-письма без указания фамилии, почтового адреса, места жительства гражданина или юридического лица считаются анонимными и не подлежат рассмотрению, за исключением случаев, когда в них содержится информация о совершенном, совершаемом, готовящемся либо замышляемом преступлении либо правонарушении либо лицах, их совершивших, совершающих, подготавливающих или замышляющих. В данном случае письмо подлежит незамедлительной передаче в оперативные подразделения, подразделения собственной безопасности ФСИН России либо иные правоохранительные органы для проведения проверки указанных фактов.

ФСИН России гарантирует конфиденциальность персональных данных лиц, сообщающих информацию о совершенных, совершаемых, готовящихся либо замышляемых преступлениях либо правонарушениях, либо лицах, их совершивших, совершающих, подготавливающих или замышляющих».

Проведение единой антикоррупционной политики в УИС требует комплексного подхода, осуществляемого на всех уровнях и по всем направлениям прохождения службы в учреждениях и органах ФСИН России. Такой единый подход требует применения методов, носящих многовекторный характер. К их числу следует относить совершенствование законодательной (в том числе — уголовно-правовой) политики государства в аспекте противодействия коррупции; вовлечение в борьбу с ней не только всех сотрудников УИС, но и их родственников, лиц, содержащихся в исправительных учреждениях, сотрудников правоохранительных органов иных ведомств, а также широкого круга активных граждан; устранение необоснованных запретов, предъявляемых к сотрудникам и работникам органов и учреждений УИС; расширение перечня должностей УИС, при назначении на которые и при замещении которых требуется представление сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; совершенствование информационного обеспечения мероприятий по противодействию коррупции.

ЛИТЕРАТУРА

4. Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.
5. Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 19. — Ст. 2060.
6. Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 52 (часть I). — Ст. 6228.
7. Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 14. — Ст. 1652.

8. *Аминов Д. И., Гладких В. И., Соловьев К. С.* Коррупция как социально-правовой феномен и пути его преодоления: Учеб. пособие. — М.: Криминология, 2002.
9. *Андреанов В. Д.* Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления. М., 2009.
10. *Антоян Ю. М., Эминов В. Е., Еникеев М. И.* Психология преступления и наказания. — М., 2000. С. 20.
11. *Астанин В. В.* Коррупция и борьба с ней в России второй половины XVI — XX вв.: криминологическое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001.
12. *Балашова Н.* Меры противодействия коррупции // Наука. Культура. Общество. — 2007. — № 4. — С. 82–89.
13. *Бартол К.* Психология криминального поведения. — СПб., 2004.
14. *Букалерова Л. А.* Коррупция в системе ФСИН // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. — 2011. — № 6. — С. 18.
15. *Бураков Т. В.* Противодействие коррупции как одно из основных направлений работы с кадрами в уголовно-исполнительной системе // Вестник уголовно-исполнительной системы. 2012. № 9. С. 3.
16. Большой юридический словарь. — М.: ИНФРА-М, 2000.
17. *Васильчук Ю. А.* Социальное развитие человека. Фактор семьи // Общественная наука и современность. — 2008. — № 3. — С. 15.

18. *Голованова Е. И.* Правовые основы борьбы с коррупцией в России в XVI—XIX вв. (историко-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002.
19. *Детков М. Г.* Наказание в царской России. Система его исполнения. — М., 1994.
20. *Гончаренко Г. С.* Криминологический мониторинг личности коррупционного преступника. Россия: от реформ к стабильности: Научные труды ИМПЭ им. А. С. Грибоедова. — М., 2009.
21. *Дриль Д. А.* Ссылка во Франции и России. — СПб., 1899.
22. История отечественного государства и права: В 2 ч. // Под ред. О. И. Чистякова. — М., 1992.
23. *Казак Б. Б., Ушатиков А. И.* Пенитенциарная психология (психология тюремной среды): Учеб. пособие. — Рязань, 1998.
24. *Катаев Н. А., Сердюк Л. В.* Коррупция (уголовно-правовой и криминологический аспект): Учеб. пособие. Уфа: ВЭГУ; УВШ МВД РФ, 1995.
25. *Кондрашков Н. Н.* Количественные методы в криминологии. — М., 1971.
26. *Коровин А. А., Холостов В. И.* Криминологическая характеристика лиц, совершивших разбой и грабежи. — М., 1976.
27. *Костенников М. В., Куракин А. В., Кошелев И. Н.* Административно-правовое регулирование обеспечения собственной безопасности и противодействия коррупции в органах внутренних дел // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 1. — С. 46.
28. Криминология: Учебник // Под ред. Н. Ф. Кузнецовой, В. В. Лунеева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2004.
29. *Кудрявцев В. Н.* Причинность в криминологии. О структуре индивидуального преступного поведения. — М., 1968.
30. *Кузьминов Я.* Говорим — власть, подразумеваем — коррупция // Московские новости. — 1999. — № 45. — 23–29 ноября.

31. *Латкин В. Н.* Учебник истории русского права в период империи (XVIII—XIX ст.). — СПб., 1898.
32. *Лежнина Ю. П.* Семья в ценностных ориентациях // Социологические исследования. — 2009. — № 12. — С. 70.
33. *Ломброзо Ч.* Преступный человек. — М., 2005.
34. *Лунеев В. В.* Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. — М.: НОРМА, 1999.
35. *Люблинский П. И.* Международные съезды по вопросам уголовного права. — Петроград, 1915.
36. *Максимов С. В.* Каторга империи. М., 2002.
37. *Неклюдова Н.* Уголовно-правовые этюды. Этюд первый — статистический опыт исследования физиологического значения различных возрастов человеческого организма по отношению к преступлению. — СПб., 1885.
38. *Ожиганов Э. Н.* Понятие и структура коррупции // Социология власти: Информационно-аналитический бюллетень. № 1; Социальные права российских граждан и их реализация. — М.: Изд-во РАГС, 1999.
39. *Петраков С. В.* Проблемы противодействия коррупции в органах законодательной власти. Закон: стабильность и динамика / Отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2007.
40. *Пыляев М. И.* Старая Москва. М., 1990.
41. Российское законодательство X—XX веков: В 9 т. — М., 1985.
42. *Рязанов В. Т.* Экономическое развитие России. — СПб.: Наука, 1998.
43. *Саломон А. П.* Тюремное дело в России: Лекция. — СПб., 1898.
44. *Ситковская О. Д.* Психология уголовной ответственности. — М., 1998.
45. *Таганцев Н. С.* Русское уголовное право: Лекции: В 2 т. — М., 1994.
46. *Тимофеев Л. М.* Институциональная коррупция. М., 2000.
47. *Тихомиров Ю. А., Трикоз Е. Н.* Право против коррупции // Журнал российского права. — 2007. — № 5 (125). — С. 40–42.

48. *Трикоз Е. Н., Цирин А. М.* Правовые меры противодействия коррупции // Журнал российского права. — 2007. — № 9 (129). — С. 159.
49. *Фефелов В. А.* Уголовно-исполнительное право России. Общая часть: Учеб. пособие. Рязань, 1998.
50. *Четвериков В. В.* Административно-правовые меры противодействия коррупции в деятельности исполнительной власти // Право и политика. — 2008. — № 2. — С. 304.
51. *Шереметевский В.* Темное царство. Черты из жизни Московского Китай-города XVII века // Русская старина. — 1909. — Т. 40.
52. *Яни П. С., Григорьев В. А., Трунцевский Ю. В., Юлин Б. А., Дорошин В. В.* Коррупция в налоговой сфере. — М., 2002.
53. *Alatas S. H.* Corruption: Its Nature, Causes and Consequences. Aldershot: Avebury, 1990.