УДК 343.8:328.185

Ештокин А.П.

Борьба с коррупцией как фактор повышения эффективности государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний

В статье рассматриваются актуальные вопросы противодействия коррупции в системе Федеральной службы исполнения наказаний современной России. Автор акцентирует внимание на особенностях и условиях проявления коррупции в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации. Предлагаются меры, направленные на повышение эффективности антикоррупционной политики в пенитенциарной системе.

Ключевые слова: коррупция, уголовно-исполнительная система, государственная политика, антикоррупционная политика.

Политика, направленная на предотвращение коррупции, является одним из краеугольных направлений деятельности государства. На фоне сложившейся непростой криминогенной ситуации в стране особое беспокойство вызывают случаи совершения преступлений лицами, которые наделены властными полномочиями и предопределены охранять права и законные интересы граждан. Факт их совершения является неприемлемым для уголовно-исполнительной системы России (далее – УИС), поскольку создаёт барьер для достижения целей наказания, подрывает основные устои жизни общества. Коррупционные правонарушения оказывают дезорганизующее влияние на всю пенитенциарную систему и наносят непоправимый авторитет государственной службе.

За последние голы в Российской Федерации был санкционирован ряд кардинальных изменений в политической сфере и взят курс на активное противодействие коррупции в государстве. Можно сказать, что началась жёсткая, бескомпромиссная борьба с коррупцией. Данная операция готовилась давно, и мы с уверенностью можем сказать о том, что это начало новой политической жизни, нового политического курса. Пусть это первый, но зато очень мощный элемент развития и подъёма государства.

Чтобы действительно добиться серьёзных изменений, разумеется, необходимо выработать целую философию рывка, которая включала бы и философию «общего дела», и философию «нового отношения к управленцам», и философию нового «ощущения» России в этом мире. Происходящие в обществе процессы в данной сфере – это колоссальные удары по всем тем, кто мешает поступательному, устойчивому развитию.

Борьба с коррупцией может и должна стать общенациональной идеей нашей общественной жизни хотя бы на какой-нибудь период времени. Когда общество видит, что государство готово к борьбе с коррупцией, в нём повышается градус нетерпимости по отношению к любым проявлениям признаков этого негативного явления. В таких условиях повышается интерес к организациям, которые не от имени государства, а от имени общества начинают эту борьбу, публикуют компрометирующие материалы в средствах массовой информации, не боясь каких-либо противодействий или преследований.

Перед лицом возникшей в обществе угрозы, по стране прокатилась волна аре-

стов и громких разоблачений, был возбужден ряд уголовных дел коррупционной направленности. Изобличению подверглись представители различных ветвей и уровней власти. Не обошли стороной антикоррупционные скандалы и пенитенциарную систему России – это и отставка бывшего директора Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации (далее – ФСИН России) А.А. Реймера, связанная с афёрами при закупке электронных браслетов[1], и махинациями при поставке специальных интегрированных систем безопасности, и многочисленные случаи несоблюдения законности при исполнении государственных заказов. Так, например, в ходе проведения проверки в феврале 2014 года аудиторами Счётной палатой РФ были обнаружены нарушения в контрактах ФСИН России за 2010–2012 годы на общую сумму 7,1 млрд. рублей. Таким образом, лица, на которых возложена обязанность по исполнению наказаний, защите граждан от преступных элементов, призванные исправлять осуждённых, сами совершают уголовные деяния, тем самым подрывая основу существования государства.

Именно неотвратимость наказания является одним из ключевых факторов борьбы с коррупцией. От объективного, справедливого правосудия не должен уйти ни один коррупционер, невзирая на его должности и звания. Коррупция на самом высоком уровне роняет авторитет власти, препятствует её эффективной работе, искажает социальную структуру нашего общества. Действительно эффективная борьба с коррупцией не может быть избирательной или показной, носить поверхностный характер. Нужна последовательная, точечная и длительная работа. Ведь пресечение коррупционных проявления – это не только усиление ответственности, ужесточение наказания, это также создание условий, когда коррупционные схемы будут невозможны или очень сильно затруднены.

По высказыванию Министра юстиции РФ А.В. Коновалова, «удручает не просто субкультура, а целая культура, неподвластная, непрозрачная закону, которую создали представители преступного мира и сотрудники … администрации»[2]. Поэтому, к сожалению, государственная служба в настоящее время большинством граждан рассматривается как относительно «комфортный» образ жизни, а сам факт коррупции становится обыденным явлением. Следует при этом учитывать, что объективная возможность коррумпированного поведения тем выше, чем большим ресурсом (административным, экономическим и др.) обладает должностное лицо, чем более монополизированным и скрытным является распределение благ.

Проблема коррупции обусловлена происходящими в обществе социально-экономическими и политическими процессами, дефектами правовой системы, слабым восприятием в общественном сознании традиционных моральных принципов, неэффективностью контроля со стороны субъекта управления.

Условно можно выделить два основных вида коррупции в системе государственной службы:

аппаратная, выражающаяся в отношениях «начальник– подчинённый», при которой существующая в органах государственной власти и местного самоуправления должностная иерархия не соблюдается, когда «главного не смущаются», «берут не по чину».

государственно-политическая, проявляющаяся как механизм прихода к власти, как механизм исходной мотивации поступления на службу, как механизм удержания власти, как механизм опоры на широкий круг «разложившегося» бизнеса, госаппарата, без которого удержать власть несменяемо длительный период невозможно. С этой «главной» коррупцией чиновники бороться не могут, с ней может бороться только общество, причём не вместе с властью, а вопреки власти. Масштаб бедствия выражается не 6–7 % ВВП, а захватывает всё направление жизни страны. Это вопрос о том, будет ли страна иметь завтра новые технологии, свою науку. Поэтому нас должна интересовать не аппаратная коррупция на уровне взятки сотрудниками правоохранительных органов, чиновников. Нас принципиально должен интересовать механизм устройства государства. Мы можем говорить о том, что коррупция становится постепенно фундаментом всего нашего государственного

строя, логикой поведения чиновников, их мотивацией. Они делают разграбление государства формально законным.

В современных условиях феномен «коррупции» видится как серьёзный фактор, дестабилизирующий нормальное функционирование уголовно – исполнительной системы. Согласно статистической отчетности ФСИН России за 2012 год в 74 территориальных органах и учреждениях УИС в отношении 475 сотрудников было возбуждено 414 уголовных дел. Количество преступлений увеличилось на 27 % (на 89 случаев) и в расчете на 1 000 человек составило 1,7 против 1,3 за аналогичный период 2011 года. При этом 75 % (332 случая) противоправных действий совершено при исполнении служебных обязанностей. В общей структуре преступлений наибольший удельный вес имеют деяния связанные с незаконным оборотом наркотических веществ (29 % от общего количества), получением (дачей) взяток (21 %), превышением должностных полномочий (13 %)[3].

Характеризуя коррупционную преступность в уголовно – исполнительной системе, нельзя не сказать о её латентности. Согласно результатам опроса, проведенного Академией ФСИН России среди руководителей учреждений, сотрудников оперативных, режимных, производственных, тыловых служб, воспитательного аппарата, уровень латентности коррупционных преступлений составляет не менее 20 % (об этом заявили 37,1 % опрошенных); до 50 % (27,2); до 80 % (32,7)[4].

Мотивами противоправных действий сотрудников являются расхождение их личных качеств с требованиями служебной деятельности; низкая исполнительская дисциплина, слабый профессионализм; эмоциональная несдержанность в провокационных ситуациях; профессиональная деформация; недостаточная материальная обеспеченность.

Говоря о ФСИН России, можно констатировать тот факт, что коррупционные проявления здесь имеют одну важную черту, отличную от уже знакомых нам коррупционных моделей в государственных органах: как и в значительном большинстве случаев, коррупция здесь имеет множество уровней, но между этими уровнями обычно отсутствует жесткая вертикальная связь. Другими словами, уровни коррупции не пересекаются друг с другом, а замыкаются каждый на себе[5].

Так, к первому уровню коррупции в системе исполнения уголовных наказаний России допустимо отнести младший офицерский состав и сержантов (не все и не везде, конечно). Их коррупционная система заработка, как правило, основана на проносе и последующей передаче заключённым и осуждённым предметов и вещей, которые им не допускается иметь за время нахождения в исправительном учреждении или получать в передачах, посылках или бандеролях – наркотических и психотропных веществ, средств сотовой связи и т.д.[6]

Средний офицерский состав, начальники учреждений и их заместители – это второй уровень. Основная масса коррупционных правонарушений выражена в подлоге финансовых документов, предоставлении осуждённым незаконных преимуществ для послабления режима отбывания наказания, нарушении порядка оформления материалов для принятия решения об условно-досрочном освобождении.

Третий – уровень территориального органа субъекта РФ. Коррупционные деяния на данной ступени проявляются в получении взятки, хищении бюджетных средств, мошенничестве, служебном подлоге.

Четвертый уровень – уровень руководства ФСИН России.

Следовательно, основные направления противодействия коррупции на всех ступенях включают следующие аспекты:

увеличение объективной возможности обнаружения коррупционных деяний, а также неотвратимость и неминуемость наказания за их совершение;

уменьшение круга обстоятельств и условий, поддерживающих коррупцию;

воздействие на внутренние факторы, побуждающие человека к совершению коррупционных деяний;

снижение интереса у субъектов, принимающих участие в коррупционном сговоре;

формирование среды полного отрицания обществом любых проявлений коррупции.

Таким образом, коррупция в ФСИН России неоднородна и каждое подразделение или служба в УИС занимает своё коррупци-

онное место. Также имеют определённую специфику и уровни коррупции среди персонала учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, которые характеризуются объёмом финансовых средств, имеющихся в обороте, и регулярностью коррупционных актов (эпизодичностью). Все это требует учета в разработке содержания государственной антикоррупционной политики применительно к уголовно – исполнительной системе.

Антикоррупционная политика в ФСИН России – системная, управленческая, профилактическая по целям и средствам деятельность органов и учреждений пенитенциарной системы России, заключающаяся в последовательном осуществлении мер контроля, направленных на минимизацию коррупционных проявлений в УИС. Огромное значение в антикоррупционной политике ведомства приобретает профилактика коррупционных правонарушений, так как борьба не может сводиться лишь к наказанию виновных за уже совершённые ими противоправные деяния.

По нашему мнению, в практику борьбы с коррупцией необходимо внедрять ряд упреждающих мер. И подобные меры частично предприняты руководством ФСИН России, например, введены механизмы предупреждения конфликта интересов на службе в УИС; внедрена система обязательного декларирования доходов и расходов сотрудников пенитенциарной системы; на персонал системы возложена обязанность уведомлять работодателя о склонении к совершению коррупционных правонарушений; активизирована работа по выявлению коррупционно опасных мест.

Но всё таки основной акцент, на наш взгляд, следует сделать на профилактической работе, проводимой в самом начале служебного пути сотрудника – при приёме человека на службу в органы и учреждения УИС или специализированные ведомственные вузы. Именно тщательное изучение кандидата позволит на ранних стадиях выявить профессионально непригодных, морально неустойчивых, подпадающих в группу коррупционного риска людей. Большое подспорье в этом могут оказать использование последних достижений в науке и технике – это проведение проверок с использованием полиграфа («детектора лжи»).

Принципиально важно осознать, что никакие серьёзные изменения не произойдут с УИС без повышения качества подготовки сотрудников ФСИН России, их отбора и расстановки, а также повышения престижа службы в системе.

Постоянный мониторинг коррупциогенных факторов позволит в уголовно – исполнительной системе иметь данные об условиях, порождающих коррупцию в системе, выявить направления, наиболее подверженные коррупционному воздействию (разложению), и выработать равноценные антикоррупционные меры.

Поскольку коррупция имеет множество измерений и способна быстро видоизменяться в зависимости как от внешних, так и от внутренних условий, поэтому развитие инновационных подходов в противодействии коррупции имеет исключительное значение для борьбы с этим социальным злом.

С целью наиболее эффективного преодоления данного порока необходима, по нашему убеждению, консолидация усилий федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления, а также различных институтов гражданского общества. С учетом этого, ФСИН России ведёт активную работу, направленную на обеспечение прозрачности взаимодействия с институтами гражданского общества и средствами массовой информации в целях сохранения курса на открытость и объективность процессов, происходящих в уголовно – исполнительной системе. Речь идет о ведении конструктивного диалога, активном сотрудничестве с правозащитными организациями в сфере соблюдения прав, свобод и законных интересов осужденных и лиц, находящихся под стражей.

Общими формами взаимодействий здесь, как представляется, выступают:

действующие на постоянной основе совместные рабочие группы;

проведение коллегий при федеральных органах исполнительной власти с участием активистов общественных палат;

реализация соглашений о сотрудничестве с традиционными конфессиями;

реализация благотворительных и социальных проектов, направленных как на ресоциализацию осужденных, так и на их духовно-нравственное воспитание и др.

Благодаря деятельности Общественной палаты РФ, Общественного и Попечительского совета при ФСИН России, аппарата Уполномоченного по правам человека, в УИС создаётся система общественно-политических институтов, через которые граждане могут контролировать власть. Наконец, начинает формироваться такая система, которая могла бы блокировать коррупционные проявления на самых ранних стадиях.

В сложившихся условиях требуется качественно новый уровень государственной информационной политики в поддержке сферы исполнения уголовных наказаний. Следует констатировать тот факт, что общество не в полной мере информировано о деятельности УИС, её задачах, функциях, а также процессах происходящих в ней. В результате возникает информационный дисбаланс, необъективное освещение событий, происходящих в исправительных учреждениях.

Одним из главных условий противодействия коррупции в УИС является повышение уровня качества работы персонала. В связи с этим стоит задача, связанная с повышением требований к профессиональным, нравственным, психологическим качествам сотрудников и претендентов на службу в уголовно – исполнительную систему. Грамотная кадровая политика должна стать основой системы предупреждения преступлений на пенитенциарной службе, подавления корыстного интереса сотрудников, противодействия служебному протекционизму.

Между тем пока коррупция носит системный характер, привлечение к ответственности должностных лиц будет носить декларативный характер и сводиться лишь к показательным судам. Важно, следовательно, чтобы внутри «системы» оказывались люди, которые демонстрировали бы свою готовность и способность идти вопреки коррупционерам. Необходимо критическое большинство нелояльных начальнику подчинённых.

Понятно, что проводимый в ФСИН России комплекс мероприятий носит долговременный эффект, тем не менее он задаёт важное направление работы по преодолению коррупциогенной составляющей в системе, имеющей дело с перевоспитанием личности, формированием ее общественно – полезного облика.

---

[1] Куликов В. Насторожились. Тюремных чиновников обвиняют в махинациях при закупке электронных браслетов // Российская газета. 2013. №6045 (69). С. 15.

[2] Коновалов А.В. Коррупцию во ФСИН искоренить не удается [Электронный ресурс] / -URL: http://video.vefire.ru/Konovalov__Korrupciyu_vo_FSIN_iskorenit_ne_ udaetsya-v590410409.html – Загл. с экрана

[3] Официальная статистика управления кадров ФСИН России // Преступление и наказание. 2013. № 6. С. 4.

[4] Сапрончев М. Борьба с коррупцией в УИС // Преступление и наказание. – 2012. – № 8. – С. 6–7.

[5] Романова О. О некоторых особенностях коррупции в системе исполнения наказаний // Новая газета. 2011. № 66. С. 10.

[6] Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений: Приказ Минюста РФ от 03.11.2005 № 205 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. 21 ноября. № 47.

References

1. Kulikov V. Nastorozhilis'. Tjuremnyh chinovnikov obvinjajut v mahinacijah pri zakupke jelektronnyh brasletov (Alert. Prison officials are accused of fraud in the procurement of electronic bracelets), Rossijskaja gazeta, 2013, №6045 (69), p.p. 15.

2. Konovalov A.V. Korrupciju vo FSIN iskorenit' ne udaetsja (Corruption in the FPS can not be eradicated) [e-resource], -URL: http://video.vefire.ru/ Konovalov__Korrupciyu_vo_FSIN_iskorenit_ne_ udaetsya-v590410409.html

3. Oficial'naja statistika upravlenija kadrov FSIN Rossii (Official statistics of the Personnel FSIN in Russia), Prestuplenie i nakazanie, 2013, № 6, p. 4.

4. Sapronchev M. Bor'ba s korrupciej v UIS (Fighting corruption in prisons), Prestuplenie i nakazanie, 2012, № 8, p.p. 6–7.

5. Romanova O. O nekotoryh osobennostjah korrupcii v sisteme ispolnenija nakazanij (Some peculiarities of corruption in the penal system), Novaja gazeta, 2011, № 66, p.p.10.

6. Ob utverzhdenii Pravil vnutrennego rasporjadka ispravitel'nyh uchrezhdenij: Prikaz Minjusta RF ot 03.11.2005 № 205 (About approval of the Internal Regulations of Correctional Services: Order of the Ministry of Justice of 03.11.2005 № 205), Bjulleten' normativnyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti, 2005, 21 nojabrja, № 47.